

Digitized by the Internet Archive in 2023 with funding from University of Toronto







HOUSE OF COMMONS

Issue No. 29

Monday, December 2, 1991

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 29

Le lundi 2 décembre 1991

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# **Finance**

# **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-18, An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts

## INCLUDING:

The Seventh Report to the House

# CONCERNANT:

Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chomâge, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord Atlantique Canada-Terre-Neuve, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada-Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes

# Y COMPRIS:

Le septième rapport à la Chambre

# WITNESSES:

(See back cover)

# TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991

# STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture John Manley

Members

Herb Gray Steven Langdon Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture John Manley

Membres

Herb Gray Steven Langdon Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### REPORT TO THE HOUSE

Wednesday December 4, 1991

The Standing Committee on Finance has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Tuesday, October 8, 1991, your Committee has considered Bill C-18, An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts, and has agreed to report it with the following amendments:

#### Clause 8

Strike out lines 35 and 36, on page 19, and substitute the following therefor:

"(1)(d) or (3)(e) or to which subsection (1) or (4) applies (as those paragraphs and subsections"

#### Clause 13

Strike out lines 42 to 47, on page 45, and lines 1 to 16, on page 46, and substitute the following therefor:

"ings acquired before 1990, the reference in paragraph 18(3.1)(a) of the said Act, as amended by subsection (4), to "or subsection 20(29)" shall be read as a reference to ", subsection 20(29) or section 37 or 37.1"."

# Clause 56

In the French version only, strike out line 1, on page 130, and substitute the following therefor:

"impayée le 180e jour suivant la fin de"

#### Clause 62

Strike out line 3, on page 136, and substitute the following therefor:

"tion at or before that time and after March 31, 1977 and when it was"

Strike out line 9, on page 136, and substitute the following therefor:

"dividend referred to in paragraph (a) that arose after March 31, 1977."

## Clause 78

Strike out lines 9 to 11, on page 177, and substitute the following therefor:

"ment is not less than the amount by which

(A) the fair market value of the share at the time the agreement was made

## exceeds

(B) the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the share,

or where the rights"

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 4 décembre 1991

Le Comité permanent des finances a l'honneur de présenter son

# SEPTIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 8 octobre 1991, votre Comité a étudié le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

#### Article 8

Retrancher les lignes 39 à 41, à la page 19, et les remplacer par ce qui suit :

« d'un contrat visé à l'alinéa (1)d) ou (3)e), d'un contrat auquel le paragraphe (1) ou (4) s'applique (tels que ces alinéas et ces paragraphes »

#### Article 13

Retrancher les lignes 34 à 39, à la page 45, et les lignes 1 à 17, à la page 46, et les remplacer par ce qui suit :

« acquis avant 1990, le passage « ou du paragraphe 20(29) » à l'alinéa 18(3.1)a) de la même loi, modifié par le paragraphe (4), est remplacé par le passage « , du paragraphe 20(29) ou de l'article 37 ou 37.1 ». »

# Article 56

Dans la version française seulement, retrancher la ligne 1, à la page 130, et la remplacer par ce qui suit :

« impayée le 180e jour suivant la fin de »

#### Article 62

Retrancher la ligne 3, à la page 136, et la remplacer par ce qui suit :

« et après le 31 mars 1977 et lorsqu'elle était une corporation publi- »

Retrancher la ligne 9, à la page 136, et la remplacer par ce qui suit :

« dividende visé à l'alinéa a), qui est apparu après le 31 mars 1977. »

# Article 78

Retrancher les lignes 9 à 11, à la page 177, et les remplacer par ce qui suit :

« de la convention n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'action au moment où la convention est conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir le droit d'acquérir l'action ou, » Strike out lines 20 to 23, on page 177, and substitute the following therefor:

"was not less that the amount by which

(C) the fair market value of the old share at the time that the agreement in respect of the original option was made

exceeds

(D) the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the old share, and"

## Clause 81

Strike out line 32, on page 192, and substitute the following therefor:

"case may be) of any of those corporations"

Strike out lines 1 and 2, on page 193, and substitute the following therefor:

"the insured shall, until the later of

(iii) such redemption, acquisition or cancellation, and (iv) the date that is 60 days after the payment of the proceeds under the policy,

be deemed not"

#### Clause 82

In the French version only, strike out lines 14 to 22, on page 197, and substitute the following therefor:

- "b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants:
  - (i) 20 % du revenu du contribuable pour l'année,
  - (ii) le total des montants suivants:"

#### Clause 122

Strike out line 37, on page 252, and substitute the following therefor:

"to the 1989 and subsequent taxation years, except that, in its application to the 1989 and 1990 taxation years, subsection 149(4.3) of the said Act, as enacted by subsection (2), shall be read as follows:

(4.3) In computing the taxable income of an insurer described in paragraph (1)(t) for a taxation year in respect of which subsection (1) applies to the insurer, the insurer shall be deemed to have claimed or deducted in each of its taxation years preceding the year the greater of such amount as it claimed or deducted and such amount as it may have been entitled to claim or deduct under paragraphs 20(1)(a), 20(7)(c) and 138(3)(a) and section 140 to the extent that that amount does not exceed its taxable income otherwise determined for such preceding taxation year."

Retrancher les lignes 20 à 23, à la page 177, et les remplacer par ce qui suit :

« mière disposition n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'ancienne action au moment où la convention visant l'option initiale a été conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir le droit d'acquérir l'ancienne action, »

#### Article 81

Retrancher la ligne 21, à la page 192, et la remplacer par ce qui suit :

« éléments d'actif d'une de ces corporations »

Retrancher les lignes 1 à 5, à la page 193, et les remplacer par ce qui suit :

- « est réputée, jusqu'au dernier en date des jours suivants, ne pas dépasser la valeur de rachat, au sens de l'alinéa 148(9)b), de la police immédiatement avant le décès de l'assuré:
  - (iii) le jour de ce rachat, de cette acquisition ou de cette annulation,
  - (iv) le soixantième jour suivant le paiement du produit dans le cadre de la police. »

#### Article 82

Dans la version française seulement, retrancher les lignes 14 à 22, à la page 197, et les remplacer par ce qui suit :

- « b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants :
  - (i) 20 % du revenu du contribuable pour l'année,
  - (ii) le total des montants suivants : »

# Article 122

Retrancher la ligne 40, à la page 252, et la remplacer par ce qui suit :

- « suivantes. Toutefois, pour son application aux années d'imposition 1989 et 1990, le paragraphe 149(4.3) de la même loi, édicté par le paragraphe (2), est remplacé par ce qui suit :
- (4.3) Aux fins du calcul du revenu imposable d'un assureur visé à l'alinéa (1)t) pour une année d'imposition à l'égard de laquelle le paragraphe (1) s'applique à l'assureur, celui-ci est réputé avoir déduit au cours de chacune de ses années d'imposition précédant l'année le plus élevé du montant qu'il a déduit en application des alinéas 20(1)a), 20(7)c) et 138(3)a) et de l'article 140 et du montant qu'il aurait pu déduire en application de ces dispositions dans la mesure où ce montant ne dépasse pas son revenu imposable autrement déterminé pour cette année d'imposition précédente. »

#### Clause 164

Strike out line 28, on page 295, and substitute the following therefor:

"5 years after the day on which the"

#### Clause 192

Strike out line 19, on page 345, and substitute the following therefor:

"(c) subdivisions of a building or of a parcel of land that"

Strike out line 23, on page 345, and substitute the following therefor:

"jointly owned the building or the parcel of land, or by"

Strike out lines 16 and 17, on page 346, and substitute the following therefor:

"neither the equity nor the consolidation method of accounting shall be used to deter-"

#### Clause 232

Strike out lines 24 to 27, on page 374, and substitute the following therefor:

"amount that would be the income of that person for that period determined pursuant to the *Income Tax* Act if no amount were

(a) deductible under paragraphs 60(v.1) and (w) of that Act, nor

(b) included in respect of a gain from a disposition of property to which section 79 of that Act applies;"

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (Issue Nos. 22 and 29 which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

#### Article 164

Retrancher la ligne 17, à la page 295, et la remplacer par ce qui suit :

« (F) l'action est rachetée plus de cinq »

#### Article 192

Retrancher la ligne 20, à la page 345, et la remplacer par ce qui suit :

« c) les subdivisions d'un bâtiment ou les lotissements d'une parcelle de fonds »

Retrancher la ligne 24, à la page 345, et la remplacer par ce qui suit :

« qui étaient copropriétaires du bâtiment ou de la parcelle »

Retrancher les lignes 15 et 16, à la page 346, et les remplacer par ce qui suit:

«à la valeur de consolidation et la consolidation ne peuvent être utilisées pour calculer un montant en applica-»

# Article 232

Retrancher les lignes 27 à 31, à la page 374, et les remplacer par ce qui suit :

« « revenu » Le montant qui serait le revenu d'une personne pour une période, déterminé en application de la Loi de l'impôt sur le revenu, si aucun montant n'était déductible selon les alinéas 60v. 1) et w) de cette loi, ni inclus au titre d'un gain provenant d'une disposition de bien et auquel l'article 79 de cette loi s'applique. »

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs à ce projet de loi (fascicules nos 22 et 29 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

#### MURRAY DORIN,

Chairman.

# MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 2, 1991 (38)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 3:52 o'clock p.m. this day, in Room 200, West Block, the acting Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Members present: David Bjornson for Pat Sobeski, Bob Corbett for Greg Thompson, Jerry Pickard for John Manley and Bill Blaikie for Steven Langdon.

In attendance: From the Public Bills Office: G.A. Sandy Birch. From the Office of the Legislative Counsel: Robert Walsh, General Legislative Counsel. From the University of Ottawa: Carole Chouinard, Contractor.

Witnesses: From the Scholarship Consultants of North America Ltd.: Andrew R. Spanyi, Executive Consultant. Individual: Paul Badertscher. From the Department of Finance: Len Farber, Director, Tax Legislation Branch; Dan MacIntosh, A/Assistant Director, Corporate Tax; Brian Ernevein, Chief, Corporate and International Tax; Carole Muirhead, Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources; Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer, Business, Property and Personal.

Pursuant to an Order of the House dated Tuesday, October 8, 1991, the Committee proceeded to the consideration of Bill C-18, An Act to amend the Income Tax Act, the Canada Pension Plan, the Cultural Property Export and Import Act, the Income Tax Conventions Interpretation Act, the Tax Court of Canada Act, the Unemployment Insurance Act, the Canada-Newfoundland Atlantic Accord Implementation Act, the Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation Act and certain related Acts.

## On clause 1

Andrew Spanyi, from the Scholarship Consultants of North America Ltd., made a statement and answered questions.

Paul Badertscher made a statement and answered questions.

Len Farber made a statement and, with the other witnesses from the Department of Finance, answered questions.

At 4:47 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 5:00 o'clock p.m., the sitting resumed.

Clause 1 carried on division.

Clause 2 to 7 carried on division.

#### On Clause 8

Clément Couture moved,—That Clause 8 of Bill C-18 be amended by striking out lines 35 and 36 on page 19 and substituting the following:

''(1)(d) or (3)(e) or to which subsection (1) or (4) applies (as those paragraphs and subsections."

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 2 DÉCEMBRE 1991 (38)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 52, dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (président suppléant).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, René Soetens et Greg Thompson.

Membres suppléants présents: David Bjornson remplace Pat Sobeski; Bob Corbett remplace Greg Thompson; Jerry Pickard remplace John Manley; Bill Blaikie remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Bureau des projets de loi publics: G.A. Sandy Birch, greffier de comité législatif. Du Bureau du légiste: Robert Walsh, conseiller législatif général. De l'Université d'Ottawa: Carole Chouinard, consultante.

Témoins: De The Scolarship Consultants of North America Ltd.: Andrew R. Spanyi, conseiller. À titre particulier. Paul Badertscher. Du ministère des Finances: Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt; Dan MacIntosh, directeur adjoint intérimaire, Impôt sur les sociétés; Brian Ernevein, chef, Impôt sur les sociétés; Carole Muirhead, chef, Pensions, fiducies, assurances et ressources; Robert Dubrule, agent principal, Politique de l'impôt, Entreprises, biens et particuliers.

Conformément à l'ordre de la Chambre en date du 8 octobre 1991, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels, la Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, la Loi sur l'assurance-chômage, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada—Terre-Neuve, la Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada—Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers et certaines lois connexes.

## Article 1

Andrew R. Spanyi, de The Scolarship Consultants of North America Ltd., fait un exposé et répond aux questions.

Paul Badertscher fait un exposé et répond aux questions.

Len Farber fait un exposé puis, avec les autres témoins du ministère des Finances, répond aux questions.

À 16 h 47, la séance est suspendue.

A 17 h, la séance reprend.

L'article 1 est adopté avec dissidence.

Les articles 2 à 7 sont adoptés avec dissidence.

#### Article 8

Clément Couture propose, — Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 39 à 41, à la page 19, par ce qui suit:

« d'un contrat visé à l'alinéa (1)d) ou (3)e), d'un contrat auquel le paragraphe (1) ou (4) s'applique (tels que ces alinéas et ces paragraphes » After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 8, as amended, carried.

Clause 9 to 12 carried.

#### On Clause 13

Clément Couture moved,—That clause 13 of Bill C-18 be amended by striking out lines 42 to 47 on page 45 and lines 1 to 16 on page 46 and substituting the following:

"ings acquired before 1990, the reference in paragraph 18(3.1)(a) of the said Act, as amended by subsection (4), to "or subsection 20(29)" shall be read as a reference to", subsection 20(29) or section 37 or 37.1"."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 13, as amended, carried.

Clause 14 to 55 carried on division.

#### On Clause 56

Clément Couture moved,—That clause 56 of Bill C-18 be amended by striking out in the French version line 1 on page 130 and substituting the following:

"impayée le 180e jour suivant la fin de"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 56, as amended, carried.

Clauses 57 to 61 carried on division.

#### On Clause 62

David Bjornson moved,—That clause 62 of Bill C-18 be amended

(a) by striking out line 3 on page 136 and substituting the following:

"tion at or before that time and after March 31, 1977 and when it was"

(b) by striking out line 9 on page 136 and substituting the following:

"dividend referred to in paragraph (a) that arose after March 31, 1977."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 62, as amended, carried.

Clauses 63 to 77 carried on division.

#### On Clause 78

Clément Couture moved,—That clause 78 of Bill C-18 be amended:

(a) by striking out lines 9 to 11 on page 177 and substituting the following:

"ment is not less than the amount by which

(A) the fair market value of the share at the time the agreement was made

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 8, modifié, est adopté.

Les articles 9 à 12 sont adoptés.

#### Article 13

Clément Couture propose, —Que l'article 13 soit modifié en remplaçant les lignes 34 à 39, à la page 45, et 1 à 17, page 46, par ce qui suit:

« acquis avant 1990, le passage « ou du paragraphe 20(29) » à l'alinéa 18(3.1)a) de la même loi, modifié par le paragraphe (4), est remplacé par le passage « , du paragraphe 20(29) ou de l'article 37 ou 37.1 ». »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 13, modifié, est adopté.

Les articles 14 à 55 sont adoptés avec dissidence.

#### Article 56

Clément Couture propose, — Que l'article 56 soit modifié en remplaçant, dans la version française, la ligne 1, à la page 130, par ce qui suit:

«impayée le 180e jour suivant la fin de»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 56, modifié, est adopté.

Les articles 57 à 61 sont adoptés avec dissidence.

#### Article 62

David Bjornson propose, - Que l'article 62 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 3, à la page 136, par ce qui suit:

«et après le 31 mars 1977 et lorsqu'elle était une corporation publi-»

b) en remplaçant la ligne 9, à la page 136, par ce qui suit:

«dividende visée à l'alinéa a), qui est apparu après le 31 mars 1977 »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 62, modifié, est adopté.

Les articles 63 à 77 sont adoptés avec dissidence.

## Article 78

Clément Couture propose, - Que l'article 78 soit modifié

a) en remplaçant les lignes 9 à 11, à la page 177, par ce qui suit:

« de la convention n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'action au moment où la convention est conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir exceeds

(B) the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the share,

or where the rights"

(b) by striking out lines 20 to 23 on page 177 and substituting the following:

"was not less than the amount by which

(C) the fair market value of the old share at the time that the agreement in respect of the original option was made

exceeds

(D) the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the old share, and"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 78, as amended, carried.

Clauses 79 and 80 carried.

On Clause 81

David Bjornson moved,—That clause 81 of bill C-18 be amended

(a) by striking out line 32 on page 192 and substituting the following:

"case may be) of any of those corporations"

(b) by striking out lines 1 and 2 o page 193 and substituting the following:

"the insured shall, until the later of

- (iii) such redemption, acquisition or cancellation, and
- (iv) the date that is 60 days after the payment of the proceeds under the policy,

be deemed not"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 81, as amended, carried.

On Clause 82

Clément Couture moved,—That clause 82 of Bill C-18 be amended by striking out in the French version lines 14 to 22 on page 197 and substituting the following:

"b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants:

- (i) 20 % du revenu du contribuable pour l'année,
- (ii) le total des montants suivants:"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

le droit d'acquérir l'action ou, »

b) en remplaçant les lignes 20 à 23, à la page 177, par ce qui suit:

« mière disposition n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'ancienne action au moment où la convention visant l'option initiale a été conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir le droit d'acquérir l'ancienne action, »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 78, modifié, est adopté.

Les articles 79 et 80 sont adoptés.

Article 81

David Bjornson propose,—Que l'article 81 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 21, à la page 192, par ce qui suit:

« éléments d'actif d'une de ces corporations »

b) en remplaçant les lignes 1 à 5, à la page 193, par ce qui suit:

« est réputée, jusqu'au dernier en date des jours suivants, ne pas dépasser la valeur de rachat, au sens de l'alinéa 148(9)b), de la police immédiatement avant le décès de l'assuré:

- (iii) le jour de ce rachat, de cette acquisition ou de cette annulation.
- (iv) le soixantième jour suivant le paiement du produit dans le cadre de la police. »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 81, modifié, est adopté.

Article 82

Clément Couture propose,—Que l'article 56 soit modifié en remplaçant dans la version française, les lignes 14 à 22, à la page 197, par ce qui suit:

- « b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants :
  - (i) 20 % du revenu du contribuable pour l'année,
  - (ii) le total des montants suivants : »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

Clause 82, as amended, carried on division.

Clauses 83 to 89 carried on division.

Clauses 90 to 121 carried on division.

#### On Clause 122

Clément Couture moved,—That clause 122 of Bill C-18 be amended by striking out line 37 on page 252 and substituting the following:

"to the 1989 and subsequent taxation years, except that, in its application to the 1989 and 1990 taxation years, subsection 149(4.3) of the said Act, as enacted by subsection (2), shall be read as follows:

(4.3) In computing the taxable income of an insurer described in paragraph (1)(t) for a taxation year in respect of which subsection (1) applies to the insurer, the insurer shall be deemed to have claimed or deducted in each of its taxation years preceding the year the greater of such amount as it claimed or deducted and such amount as it may have been entitled to claim or deduct under paragraphs 20(1)(a), 20(7)(c) and 138(3)(a) and section 140 to the extent that that amount does not exceed its taxable income otherwise determined for such preceding taxation year."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 122, as amended, carried.

Clauses 123 to 163 carried on division.

#### On Clause 164

Clément Couture moved,—That clause 164 of Bill C-18 be amended by striking out line 28 on page 295 and substituting the following:

"5 years after the day on which the"

Clause 164, as amended, carried.

Clauses 165 to 191 carried on division.

## On Clause 192

David Bjornson moved,—That clause 192 of Bill C-18 be amended

(a) by striking out line 19 on page 345 and substituting the following:

"(c) subdivisions of a building or of a parcel of land that"

(b) by striking out line 23 on page 345 and substituting the following:

"jointly owned the building or the parcel of land, or by"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

David Bjornson moved,—That clause 192 of Bill C-18 be amended by striking out lines 16 and 17 on page 346 and substituting the following:

"neither the equity nor the consolidation method of accounting shall be used to deter-"

L'article 82, modifié, est adopté.

Les articles 83 à 89 sont adoptés avec dissidence.

Les articles 90 à 121 sont adoptés avec dissidence.

### Article 122

Clément Couture propose,—Que l'article 122 soit modifié en remplaçant la ligne 40, à la page 252, par ce qui suit:

« suivantes. Toutefois, pour son application aux années d'imposition 1989 et 1990, le paragraphe 149(4.3) de la même loi, édicté par le paragraphe (2), est remplacé par ce qui suit :

(4.3) Aux fins du calcul du revenu imposable d'un assureur visé à l'alinéa (1)t) pour une année d'imposition à l'égard de laquelle le paragraphe (1) s'applique à l'assureur, celui-ci est réputé avoir déduit au cours de chacune de ses années d'imposition précédant l'année le plus élevé du montant qu'il a déduit en application des alinéas 20(1)a), 20(7)c) et 138(3)a) et de l'article 140 et du montant qu'il aurait pu déduire en application de ces dispositions dans la mesure où ce montant ne dépasse pas son revenu imposable autrement déterminé pour cette année d'imposition précédente. »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 122, modifié, est adopté.

Les article 123 à 163 sont adoptés avec dissidence.

#### Article 164

Clément Couture propose, — Que l'article 164 soit modifié en remplaçant la ligne 17, à la page 295, par ce qui suit:

«(F) l'action est rachetée plus de cinq»

L'article 164, modifié, est adopté.

Les articles 165 à 191 sont adoptés avec dissidence.

#### Article 192

David Bjornson propose,—Que l'article 192 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 20, à la page 345, par ce qui suit:

 $\ll$ c) les subdivisions d'un bâtiment ou les lotissements d'une parcelle de fonds»

b) en remplaçant la ligne 24, à la page 345, par ce qui suit:

«qui étaient copropriétaires du bâtiment ou de la parcelle» Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

David Bjornson propose,—Que l'article 192 soit modifié en remplaçant les lignes 15 et 16, à la page 346, par ce qui suit:

«à la valeur de consolidation et la consolidation ne peuvent être utilisées pour calculer un montant en applica-»

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 192, as amended, carried.

Clauses 193 to 231 carried on division.

On Clause 232

Clément Couture moved,—That clause 232 of Bill C-18 be amended by striking out lines 24 to 27 on page 374 and substituting the following:

"amount that would be the income of that person for that period determined pursuant to the *Income Tax* Act if no amount were

- (a) deductible under paragraphs 60(v.1) and (w) of that Act,
- (b) included in respect of a gain from a disposition of property to which section 79 of that Act applies;"

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 232 carried.

Clauses 233 to 246 carried on division.

Clauses 247 to 259 carried on division.

The Title carried on division.

The Bill, as amended, carried on division.

Ordered,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

At 5:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

2-12-1991

L'article 192, modifié, est adopté.

Les articles 193 à 231 sont adoptés avec dissidence.

Article 232

Clément Couture propose, - Que l'article 232 soit modifié en remplaçant les lignes 27 à 31, à la page 374, par ce qui suit:

«« revenu » Le montant qui serait le revenu d'une personne pour une période, déterminé en application de la Loi de l'impôt sur le revenu, si aucun montant n'était déductible selon les alinéas 60v.1) et w) de cette loi, ni inclus au titre d'un gain provenant d'une disposition de bien et auquel l'article 79 de cette loi s'applique. »

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 232, modifié, est adopté.

Les article 233 à 246 sont adoptés avec dissidence.

Les article 247 à 259 sont adoptés avec dissidence.

Le titre est adopté avec dissidence.

Le projet de loi, modifié, est adopté avec dissidence.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

**EVIDENCE** 

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, December 2, 1991

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 2 décembre 1991

• 1554

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Order, please.

The chairman has advised us that he's going to be slightly detained. I've agreed, as a member of the finance committee, to bring the meeting to order. It is in order for us to listen to witnesses without a full quorum being present, so I'd like to proceed to do that.

Our witness, from the Scholarship Consultants of North America Ltd., is Mr. Andrew Spanyi. Mr. Spanyi, if you would come forward, introduce yourself and give us some brief comments, I'm sure members of the committee have some questions for you.

• 1555

Mr. Andrew R. Spanyi (Executive Consultant, Scholarship Consultants of North America Ltd.): Thank you, Mr. Acting Chairman. I have a number of comments that will take just a few minutes. First of all, Mr. Acting Chairman, hon. members of the committee, ladies and gentlemen, on behalf of the International Scholarship Foundation and Scholarship Consultants of North America, I'd like to thank you for the opportunity to appear today.

I shall outline the key points made in our November 20, 1991 brief to the finance committee regarding those clauses of Bill C-18 that address the regulation of registered education savings plans. I know that Mr. Wilson is a tired and muchtravelled Cabinet minister, but I would have been pleased if he were here today because the topic we're about to discuss impacts Canada's future international competitiveness. I know that Mr. Wilson is familiar with our plan and our company, which, since 1965 has sold, administered and managed education savings plans, and now represents funds for over 165,000 students throughout Canada.

I will argue that, on the one hand, the proposed annual RESP contribution limits are too restrictive. On the other hand, the proposed definition of full-time attendance at a qualifying post-secondary institution is too permissive. You may recall that prior to the February 1990 federal budget, there were no annual contribution limits on RESPs. There was simply a lifetime contribution limit of approximately \$32,500. Accordingly there were some instances of abuse, not in plans such as our own, which is limited to parents of children under the age of 13, but in other types of plans.

Le président suppléant (M. Soetens): La séance est ouverte.

Le président nous a fait savoir qu'il sera en retard. À titre de membre du Comité des finances, j'ai accepté de présider cette séance jusqu'à son arrivée. Étant donné qu'il nous est permis d'entendre des témoins sans quorum, c'est ce que nous allons faire.

Notre témoin est M. Andrew Spanyi, des Scholarship Consultants of North America Ltd. Monsieur Spanyi, je vous prie de bien vouloir prendre place, de vous présenter et de faire vos remarques préliminaires. Puis, je suis certain que les membres du comité auront des questions à vous poser.

M. Andrew R. Spanyi (conseiller de direction, Scholarship Consultants of North America Ltd.): Merci, monsieur le président suppléant. J'ai quelques remarques à faire qui ne prendront que quelques minutes. Tout d'abord, monsieur le président suppléant, membres du comité, mesdames et messieurs, au nom de la Fondation internationale des bourses d'études et des Scholarship Consultants of North America, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui.

Je vais vous donner un bref aperçu des points saillants du mémoire que nous avons présenté au Comité des finances le 20 novembre 1991 concernant les dispositions du projet de loi C-18 portant sur les régimes enregistrés d'épargne-études. Je sais que M. Wilson est un ministre qui voyage beaucoup, et cela doit certainement le fatiguer, mais j'aurais été bien aise de le voir ici aujourd'hui car le sujet sur lequel nous allons nous pencher aura des répercussions sur la compétitivité future du Canada sur le plan international. Je sais toutefois que M. Wilson connaît bien notre régime et notre société, laquelle, depuis 1965, vend et administre des régimes d'épargne-études et gère actuellement les fonds de plus de 165,000 étudiants du Canada.

J'estime que, d'une part, le plafond proposé de 1,500\$ annuellement pour les cotisations à un régime enregistré d'épargne-études est trop bas et que, d'autre part, la définition proposée d'études à plein temps dans une institution postsecondaire admissible est trop large. Vous vous rappelez sans doute que le budget fédéral de février 1990 ne fixait aucun plafond concernant les cotisations aux régimes enregistrés d'éparne-études. On y prévoyait seulement une contribution maximale de 32,500\$ à vie. Par conséquent, il y a eu quelques abus, non pas dans le cadre de régimes comme le nôtre, qui ne s'appliquent qu'aux parents d'enfants de moins de 13 ans, mais dans le cadre d'autres régimes.

Finance

[Text]

What, in effect, happened is that certain Canadian taxpayers injected very large sums of money into these plans in order to shelter the interest income from tax. Therefore, we have supported and do support the introduction of annual contribution limits but we do not agree with the current proposal of \$1,500 per child per annum.

By limiting the amount that can be contributed on behalf of any one child per annum, the proposed legislation discriminates against parents of older children insomuch as it does not recognize that those parents' ability to save improves as the family matures. It implicitly discriminates against students who select more expensive programs of study such as law, medicine or engineering, and it creates an awkward administrative framework for both plan administrators and for Revenue Canada. This results because plan administrators are not accustomed to tracking contributions by beneficiary or by child. They are accustomed to tracking contributions by taxpayer or subscriber.

We would propose that annual contribution limits be established on a per subscriber or per taxpayer basis. In our brief, we propose that a \$2,200 limit per subscriber per child per annum would be reasonable. Our research indicates that \$1,500 per annum is simply not enough. It's simply not enough for parents to provide funds for a reasonable part of a child's future college education.

Given that it is much easier to monitor taxpayers' contributions simply by issuing a tax slip—a T4 or whatever—why wouldn't we wish to increase the annual contribution limit to \$2,200 per taxpayer per child per annum and provide our kids with a fair opportunity to fulfil their future aspirations? Will it cost significantly more in terms of lost tax revenues? We don't think so. RESP contributions are not tax deductible, and we would argue that whatever impact the tax deferral on interest income may have will be more than offset by the fact that college graduates earn significantly more than high school graduates and the ensuing tax revenues.

• 1600

If parents are not permitted to save to the extent that they should, who will bear the burden? We would argue that the bulk of the burden will fall on the government. This will become evident in higher costs in terms of college grants and loan programs.

Are higher annual contribution limits likely to promote abuse? We honestly don't think so, and we would challenge anyone to present evidence that a slightly higher annual contribution limit on a per taxpayer basis would promote abuse of the RESP privilege. No one stands to lose and everyone stands to gain by introducing annual contribution limits of \$2,200 per taxpayer per child.

[Translation]

Voici ce qu'il s'est passé: des contribuables canadiens ont contribué d'importantes sommes d'argent dans ces régimes afin de soustraire les intérêts de cet argent de l'impôt sur le revenu. Par conséquent, nous avons appuyé et appuyons toujours l'établissement d'un plafond annuel pour ce qui est des cotisations à un régime enregistré d'épargne-études, mais nous refusons d'appuyer le plafond annuel proposé actuellement de 1,500\$ par enfant.

En limitant le montant qui peut être versé annuellement pour chaque enfant, le projet de loi établit une discrimination à l'endroit des parents des enfants plus âgés dans la mesure où il ne reconnaît pas le fait que la capacité des parents à épargner s'accroître au fur et à mesure que la famille vieillira. Le projet de loi établit une discrimination implicite à l'égard des étudiants qui choisissent des programmes d'études plus coûteux, tels que le droit, la médecine ou le génie, et il crée un cadre administratif encombrant pour les directeurs de régimes et pour Revenu Canada. Ces gens-là n'ont pas l'habitude d'assurer le suivi des cotisations par bénéficiaire ou enfant. Au lieu de cela, ils assurent le suivi des cotisations par contribuable ou souscripteur.

Nous proposons que les plafonds des cotisations annuelles soient fixés par souscripteur ou contribuable. Dans notre mémoire, nous signalons qu'un plafond annuel de 2,200\$ par souscripteur et par enfant serait raisonnable. Selon nos recherches, 1,500\$ par année, ce n'est pas du tout suffisant pour permettre aux parents d'épargner une somme convenable afin de payer les études universitaires d'un enfant.

Étant donné qu'il est beaucoup plus facile de vérifier les cotisations des contribuables par voie de relevé d'impôt—un T4 ou autre—pourquoi ne pas faire passer le plafond annuel à 2,200\$ par contribuable et par enfant et donner ainsi à nos enfants l'occasion de réaliser leurs aspirations? Cela entraînerait-il une augmentation importante des pertes en recettes fiscales? Nous ne le croyons pas. Les cotisations aux régimes enregistrés d'épargne-études n'étant pas déductibles de l'impôt, nous estimons que les répercussions du rapport fiscal sur les intérêts créditeurs, si répercussions il y a, seront compensées par le fait que les diplômés universitaires gagnent plus que les diplômés des écoles secondaires et, partant paient plus d'impôts.

Si les parents n'ont pas la possibilité d'économiser autant qu'ils le devraient, qui assumera le fardeau? Eh bien, selon nous, ce fardeau reviendra au gouvernement. Et ce sera de plus en plus souvent le cas, sous la forme d'une augmentation des programmes de prêts et bourses des collèges.

Est-ce que le rehaussement des plafonds des cotisations risque de favoriser les cas d'usages abusifs? Bien franchement, nous ne le savons pas et nous mettons quiconque au défi de prouver qu'une légère augmentation du plafond de cotisation annuelle, par contribuable, pourrait donner lieu à des abus sur le plan du REER. Personne n'aurait à perdre, mais au contraire tout le monde aurait à gagner du rehaussement du plafond de cotisation à 2,200\$ par contribuable par enfant.

I'd like to take a minute to address the proposed definition of full-time attendance at a qualifying educational institution. Bill C-18 proposes that this be defined as a program of study of no less than 3 weeks' duration with at least 30 hours of instruction. If potential abuse of RESP privilege is of concern, such a soft and permissive qualifier on pay-outs is sure to prompt some abuse. We strongly recommend that a full-time program of study at a qualifying post-secondary institution be defined as 13 weeks of continuous study, which normally constitutes a term or a semester at one of our Canadian colleges or universities.

In summary, we propose that the committee consider annual contribution limits of \$2,200 per taxpayer per child, a regular review of these limits—inasmuch as the costs of education are moving much faster than the rate of CPI increase itself—and that there be some allowance for taxpayers to use prior years' unused contribution limits. Conversely, we propose that full-time study be defined to coincide with the normal term or semester in a college or university, that of 13 weeks.

Please do not limit Canadians' kids' futures. Do not allow Canada's international competitiveness to be constrained. We are currently the world leaders in funding for education. We are miles ahead of the U.S. and most European countries. This is a status we should not compromise.

I thank you for the opportunity to speak before the committee, Mr. Acting Chairman, and I would be pleased to respond to any questions.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you very much, Mr. Spanyi.

Mr. Blaikie (Winnipeg Transcona): I think the brief is self-explanatory, Mr. Chairman, but I wonder if the witness would care to comment on the tension between the government increasing the ability of people to privately finance education at the same time as it is cutting back on funding for post-secondary education.

It seems to me that one of the things people like you should also be advocating, in order to be balanced about it, is that the government should not be retreating on its commitment to funding post–secondary education per se. One of my worries would be a scenario in which you see decreasing support for post–secondary education through the established programs financing, and at the same time, increased abilities on the part of Canadians to privately put away money for education. These two complement each other in a way that I don't necessarily find all that comforting.

Mr. Spanyi: Absolutely. Our view essentially represents our 165,000 planholders. We're principally concerned with providing people an opportunity to continue to save, but the point you make is absolutely correct. On one hand, funding is

[Traduction]

Je vais prendre un instant pour parler de ce qu'on entend par fréquentation à plein temps dans un établissement d'enseignemnt admissible. Dans le projet de loi C-18, on parle de programmes d'étude ne durant pas plus de trois semaines et comportant au moins 30 heures d'enseignement. Eh bien, si l'on craint effectivement que les gens abuseraient des privilièges se rattachant au REER, il y a lieu de craindre qu'une définition aussi laxiste, à propos du remboursement final, ne donne effectivement lieu à des abus. Nous recommandons que l'on définisse tout programme de fréquentation à temps plein d'un établissement postsecondaire admissible comme correspondant à 13 semaines d'études continues, ce qui constitue normalement à un trimestre ou à semestre dans une université ou un collège canadien.

Nous proposons donc que le comité envisage de rehausser le plafond des cotisations à 2,200\$ par contribuable et par enfant et que ce plafond soit révisé régulièrement, dans le mesure où les coûts de l'enseignement progressent aussi rapidement que l'IPC... nous recommandons en outre que l'on permette aux contribuables de reporter les tranches non utilisées de leur plafond de cotisation, dans les années antérieures. Par contre, nous proposons que les programmes d'étude à temps plein correspondent à un trimestre ou à un semestre normal, dans un collège ou dans une université, autrement dit à 13 semaines.

De grâce, ne limitez pas l'avenir de nos enfants canadiens. N'imposez pas de limites à la capacité concurrentielle du Canada à l'échelle internationale. À l'heure actuelle, nous sommes les premiers au monde dans le domaine du financement de l'enseignement. Nous sommes nettement en tête des États-Unis et de la plupart des pays européens. C'est une situation que nous devons nous garder de compromettre.

Monsieur le vice-président, merci de nous avoir donné l'occasion de prendre la parole devant votre comité... je répondrai bien volontiers à vos questions.

Le vice-président (M. Soetens): Merci bien, monsieur Spanyi.

M. Blaikie (Winnipeg Transcona): Monsieur le président, je pense que ce mémoire se passe de commentaires, mais je vais demander au témoin de nous dire ce qu'il pense du fait que le gouvernement, d'un côté, favorise de plus en plus le financement de l'éducation privée et que, de l'autre, il réduise le financement accordé à l'enseignement post-secondaire.

Or, s'il est une chose pour laquelle des gens comme vous devrez se battre, au nom de l'équité, c'est justement pour que le gouvernement ne fasse pas machine arrière en matière de financement de l'enseignement post-secondaire. À votre place, je m'inquièterais de cette diminution du financement de l'enseignement post-secondaire, sous la forme d'une réduction du financement des programmes établis, et des possibilités accrues d'épargne consenties aux Canadiens, pour leur permettre de financer l'enseignement privé. Ces deux aspects semblent converger dans une direction que je ne trouve pas fort rassurante.

M. Spanyi: Absolument. Nous représentons le point de vue des 165,000 bénéficiaires des régimes que nous offrons. Notre premier souci est donc de veiller à ce que les gens puissent continuer d'épargner, mais il n'en demeure pas

Finance

# [Text]

being limited, which is why the costs of education have increased so much more rapidly than the CPI. On the other hand, now it is proposed that contributions be defined on a limit per child basis, and we honestly do not understand how that makes sense.

1605

The Acting Chairman (Mr. Soetens): If I might ask some questions, I have heard from some of your colleagues in the business who managed to contact me, and one of the objections they had was the move from the contributors' limit to the students' limit.

Mr. Spanyi: Very much so, yes.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I pose the question to you. As I see this bill, it will impose a limit of \$31,000 or \$32,000, I believe you mentioned in your figure.

Mr. Spanyi: The current limit is \$31,500, as proposed in Bill C-18, yes.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): You are proposing or the association seems to want to take the hypothetical situation where someone has a child, who has 5 aunts and uncles, so there are 10 possible contributors, if the parent chooses not to contribute. If you don't restrict their ability to contribute, as is being done in this bill, each one of the 10 relatives could, hypothetically, contribute \$31,000 to the student's education fund.

Mr. Spanyi: Hypothetically, that situation could happen. Pragmatically, I can assure you from 26 years of experience, that such a situation doesn't happen.

Secondly, the \$31,500 limit is an artificial figure. It assumes 21 years of contribution at \$1,500 per annum per child. Now, how many families do you know who have the economic means to start putting aside \$1,500 in the year the child is born?

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Exactly. So why would you object to the change?

Mr. Spanyi: The reason we object to the change is because \$1,500 per child per annum does not recognize economic realities and assumes a family can start to save right away, and it can't. What happens is that the family can save small amounts early on, then much larger amounts later on. As the child approaches college education level, the family can easily save \$3,000 to \$4,000 a year, whereas when the child is very young the parents might only be able to save \$200, \$300, or \$400 a year. This bill does not permit flexibility in that regard.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): So your thrust is that you are not opposed to the restriction being only a contribution for a child, but your objection is to the dollar value that could potentially be set aside for that child by an individual.

Mr. Spanyi: We are opposed to both, Mr. Chairman, yes.

# [Translation]

moins que vous avez tout à fait raison. D'un côté, le financement est limité, ce qui explique pourquoi les coûts de l'enseignement ont augmenté beaucoup plus rapidement que l'IPC, mais d'un autre, on se propose à présent d'établir le plafond de cotisation par enfant, ce dont nous ne comprenons pas la logique.

2-12-1991

Le président suppléant (M. Soetens): Je souhaite, moi aussi, poser des questions; certains de vos collègues ont réussi à me contacter et ils objectent, entre autres choses, le fait que la limite s'applique maintenant aux étudiants.

M. Spanyi: Absolument, oui.

Le président suppléant (M. Soetens): C'est une question que je vous pose. Si j'ai bien compris ce projet de loi, et vous l'avez mentionné dans vos chiffres, il imposera une limite de 31,000\$ ou 32,000\$.

M. Spanyi: La limite actuelle prévue dans le projet de loi C-18 est de 31,500\$, effectivement.

Le président suppléant (M. Soetens): Apparemment, vous-même ou l'association offrez l'exemple d'un enfant qui a cinq tantes et oncles, ce qui donne les 10 possibilités de contribution si le parent décide de ne pas contribuer. Si vous ne limitez pas les options de tous ces gens-là, comme c'est le cas dans ce projet de loi, chacun des 10 parents pourrait, hypothétiquement, contribuer une somme de 31,000\$ au fonds d'éducation de l'étudiant.

M. Spanyi: Hypothétiquement, c'est possible. Mais je me fonde sur 26 années d'expérience pour vous dire que ce type de situation ne se présente jamais.

Deuxièmement, cette limite de 31,500\$ a été choisie artificiellement. On suppose 21 ans de contributions à 1,500\$ par année et par enfant. Combien de familles connaissez-vous qui ont les moyens de commencer à économiser 1,500\$ l'année même où un enfant naît?

Le président suppléant (M. Soetens): Exactement. Alors, pourquoi vous opposez-vous au changement?

M. Spanyi: Si nous nous opposons au changement, et qu'une disposition de 1,500\$ par année et par enfant fait fi des réalités économiques et suppose qu'une famille peut commencer à économiser immédiatement, ce qui n'est pas le cas. En réalité, les familles réussissent à économiser de petites sommes au début et des sommes plus importantes par la suite. Lorsque l'enfant se rapproche de ses études universitaires, sa famille peut facilement économiser 3,000\$ ou 4,000\$ par année. Par contre, lorsqu'il est très jeune, sa famille peut économiser 200\$, 300\$ ou peut-être 400\$ par année. Ce projet de loi ne tient pas compte de ces options-là.

Le président suppléant (M. Soetens): Autrement dit, ce n'est pas aux contributions pour l'enfant que vous vous opposez, mais plutôt contre la façon dont les contributions sont réparties.

M. Spanyi: Nous sommes contre les deux, monsieur le président, effectivement.

The dollar value, as outlined in our brief, is not sufficient, and, also, we are opposed to having the limit defined per child or per beneficiary. We do not believe the scenario you outlined, in which you have 10 aunts and uncles, is a realistic one and we have 26 years of experience to demonstrate that. I would challenge any organization to provide evidence that abuse of the RESP occurs in that way.

Mr. Pickard (Essex—Kent): Do you have any statistical data or means by which you could present dollar amounts that should be available to students? We are talking about 20 years in the future.

Mr. Spanyi: Yes.

Mr. Pickard: And I certainly understand that the cost of education today is quite irrelevant when compared to the final cost 20 years in the future. Did you provide some projections with regard to that issue?

Mr. Spanyi: Yes, sir, we did. The brief we submitted to the members of the finance committee included a fairly extensive analysis of forecasted costs of education.

I also outlined, taking the average example, the family with a 10-year-old child, which has about 8 years left in which to save for college. A four-year program of study will cost \$69,700 eight years from now, based on our analysis. Based on contributions of \$1,500 per annum, the most that the family could save would be approximately \$17,000.

Mr. Pickard: Is that figure calculated with annualized interest included?

Mr. Spanyi: Yes, it is. That figure represents about 25% of the projected costs. We would not argue that the RESP should be the only vehicle with which to fund college or university education or that it should provide 100% of the costs, but it should certainly do more than provide 25% of the costs.

• 1610

 $\mbox{Mr. Pickard:}$  What interest rate did you use to calculate the 17-

Mr. Spanyi: We used 10%.

Mr. Pickard: Would you suggest, then, that there be a level or a cap involved in what those amounts of contribution should be?

Mr. Spanyi: We have suggested a level of \$2,200 per taxpayer per child per annum. That will allow your average taxpayer with a child 10 years old, to save one-third of the projected costs of college education. It will also allow contributions to be made by that taxpayer's spouse and parents, or the child's grandparents, so that potentially 50% or more of the projected costs could be saved in this way. The money does have to come from somewhere. Either it's going to come from personal savings or it's going to come from the government.

Mr. Pickard: Providing the spouse or grandparents have incomes from which they could contribute.

[Traduction]

Les sommes prévues ne sont pas suffisantes, comme nous l'avons expliqué dans notre mémoire et d'un autre côté, nous ne sommes pas d'accord pour que la limite soit imposée par enfant ou par bénéficiaire. L'exemple que vous avez donné, les dix oncles et tantes, cela ne me semble pas réaliste et c'est ce que confirme nos 26 années d'expérience. Je mets n'importe qui au défi de prouver de tels abus en ce qui concerne les REEE.

M. Pickard (Essex—Kent): Est-ce que vous avez des données statistiques, des calculs en ce qui concerne les sommes nécessaires aux étudiants? Il s'agit de ce dont ils auront besoin dans 20 ans.

M. Spanyi: Oui.

M. Pickard: Et je sais bien que les coûts actuels de l'éducation n'ont aucune signification quand on considère la situation dans 20 ans. Est-ce que vous avez fait des projections?

M. Spanyi: Oui, monsieur, bien sûr. Le mémoire que nous avons soumis aux membres du Comité des finances contient une analyse assez exhaustive des coûts projetés de l'éducation.

En me fondant sur un exemple moyen, celui d'une famille qui a un enfant de 10 ans, c'est-à-dire qui dispose d'environ huit ans encore pour financer ses études universitaires, j'ai fait certains calculs. Dans huit ans, selon nos analyses, un programme d'étude de quatre ans coûtera 69,700\$. Si l'on se fonde sur des contributions de 1,500\$ par année, la plupart des familles ne réussiront à économiser que 17,000\$ environ.

M. Pickard: Votre calcul comprend les intérêts annualisés?

M. Spanyi: Bien sûr. Ce chiffre représente environ 25 p. 100 des coûts projetés. Nous prétendons pas que le REEE devrait être la seule source de financement des études collégiales ou universitaires, qu'il devrait couvrir la totalité des coûts, mais il faudrait certainement que cela représente plus de 25 p. 100 des frais.

M. Pickard: Quel taux d'intérêt avez-vous choisi pour calculer les 17...

M. Spanyi: Un taux de 10 p. 100.

M. Pickard: Proposeriez-vous alors qu'il y ait une limite ou un plafond de cotisation?

M. Spanyi: Nous avons proposé un plafond de 2,200\$ par contribuable par enfant et par année. Cela permettrait au contribuable moyen qui a un enfant de 10 ans d'épargner le tiers du coût prévu pour ses études secondaires. Cela permettrait en outre au conjoint et aux parents du contribuable, ou aux grands-parents, de faire des cotisations, ce qui permettrait d'épargner 50 p. 100 ou plus des coûts prévus de cette façon. L'argent doit provenir de quelque part, soit qu'il proviendra des épargnes personnelles, soit qu'il proviendra du gouvernement.

M. Pickard: Pourvu que le conjoint ou les grands-parents aient un revenu qui leur permette de cotiser.

Mr. Spanyi: Which often is not the case, but sometimes it is the case. Everytime I think of the implications of Bill C-18, which proposes that both plan administrators and Revenue Canada be able to attract contributions by a child or by a beneficiary, I have to smile. Can you think of an extended family where different people make different contributions on behalf of a given child? It's going to be confusing to an extent that we've never seen before.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): You realize my suggestion was highly unlikely, of my daughter's aunts and uncles each contributing. But I represent a fairly high-income riding where both spouses are generally in a position, or potentially could be in a position, to contribute. There could also be many grandparents in my riding similarly inclined to participate.

If I make the assumption that between the four grandparents and the parents—out of the six of them—three of them were prepared to contribute the \$2,200 per year that you're talking about, would it not be fair to say that at the end of a ten—year cycle there would be substantially more funds sitting there than would be required to attend university in this country?

Mr. Spanyi: I would agree, if that were the case and if that were something that occurred regularly. I would agree that it could result in more than sufficient funds for a student to attend college or university. Our view is that this is not frequently the case.

It could happen in any one given year, granted. The likelihood of that being continued year after year for any number of years is so minuscule that we have never observed it in 26 years. That is our response. It is simply something that does not occur in real life.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): With respect to the take-up rate on the existing plan, do you find there's a different take-up rate across Canada? Is it more likely to be taken up in metropolitan areas or in cities where universities in fact exist than in the regions of Canada where they have to send their children away to school?

Mr. Spanyi: Generally, that is true. Generally, we have larger participation from urban or semi-urban areas than we do from remote rural areas. That's partly a result of promotional activities, which are more active in the larger centres. We haven't explored the rationale for that event thoroughly. But yes, we do have larger participation from urban areas.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Mr. Spanyi, thank you very much for your participation at the committee today. I appreciate the time you have taken to present your concerns.

Mr. Spanyi: Thank you kindly, sir.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): At this point we do have an additional witness who, I believe, was not on the agenda, but is, I guess, a last-minute request. We will try to honour that.

[Translation]

M. Spanyi: Ce n'est pas souvent le cas, mais cela arrive. Chaque fois que je pense aux conséquences du projet de loi C-18, qui propose que les administrateurs du régime et Revenu Canada puissent intéresser un enfant ou un bénéficiaire à cotiser, cela me fait sourire. Pouvez-vous imaginer une grande famille où plusieurs personnes cotiseraient au nom d'un enfant? Cela créerait une confusion comme on n'en a jamais vu auparavant.

Le président suppléant (M. Soetens): Vous vous rendez compte qu'il est extrêmement improbable que tous les oncles et toutes les tantes de ma fille versent des cotisations, comme je l'ai laissé entendre. Mais je représente une circonscription où les revenus sont assez élevés, où les deux conjoints sont généralement en mesure, ou pourraient l'être, de verser des cotisations. Il y aurait en outre bon nombre de grands-parents dans ma circonscription qui pourraient vouloir participer.

En supposant que sur les quatre grands-parents et les deux parents—sur ces six personnes—trois d'entre elles soient disposées à verser la cotisation de 2,200\$ par an que vous proposez, à la fin d'un cycle de 10 ans, un enfant n'aurait-il pas accumulé beaucoup plus de fonds dans le régime que ce que cela lui coûterait pour fréquenter l'université au Canada?

M. Spanyi: Oui, si c'était le cas, et si c'était le genre de chose qui se produisait régulièrement, je conviens qu'un étudiant aurait accumulé des fonds beaucoup plus considérables dans ce régime que ce que cela lui coûterait pour fréquenter le collège ou l'université. Nous sommes d'avis que ce n'est pas souvent le cas.

Cela pourrait être le cas au cours d'une année donnée, je vous l'accorde. La probabilité qu'une telle participation se maintienne année après année est si mince que nous n'en avons jamais été témoins en 26 ans. Voilà notre réponse. C'est là quelque chose qui n'arrive jamais à personne dans la vie courante.

Le président suppléant (M. Soetens): En ce qui concerne le taux de participation au régime actuel, avez-vous constaté un taux de participation différent d'une région à l'autre, au Canada? Le taux de participation est-il plus élevé dans les régions métropolitaines ou dans les villes où se trouvent les universités que dans les régions du Canada où les parents doivent envoyer leurs enfants au loin pour étudier?

M. Spanyi: En général, c'est vrai. La participation est plus grande dans les régions urbaines ou semi-urbaines que dans les régions rurales éloignées. Cela s'explique en partie par le fait que l'on publie davantage de promotion dans les grands centres. Nous n'avons vraiment pas analysé ce phénomène dans les détails, mais la participation est certes plus élevée dans les régions urbaines.

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Spanyi, je vous remercie de votre participation au travail de notre comité aujourd'hui. Je vous remercie d'avoir pris le temps de venir nous présenter vos doléances.

M. Spanyi: Merci infiniment, monsieur.

Le président suppléant (M. Soetens): Nous avons ici un autre témoin qui, je crois, n'était pas prévu à l'ordre du jour mais qui nous a présenté une demande à la dernière minute. Nous avons accepté de l'entendre.

• 1615

[Traduction]

Mr. Paul Badertscher, welcome to the committee. Perhaps you could give us your thoughts. We will appreciate hearing them and maybe there will be some questions.

Mr. Paul Badertscher (Individual Presentation): I want to thank the committee for its indulgence in hearing from me today. I also want to thank a political science professor at Carleton University for allowing me to reschedule a final exam, so that I could appear at this time.

I think copies of my brief have been given to you, so I am not going to take up any more of your time by reading it now. I do, however, wish to make just a very few comments about my brief. I would then be happy to answer any questions you may have.

My concern with the bill is the wording of clause 91, which can be found on page 218 of the bill or on page 221 of the explanatory notes. This clause amends section 118.4 of the Income Tax Act, with implications for the disability tax credit. The purpose of the clause is to codify how a person needs to be impaired in order to qualify for the disability tax credit. As it stands now, a doctor simply has to attest that the person is markedly restricted in acts of daily living in order for the person to qualify. Now, finance department officials have told me that this clause is needed because doctors have been much too lax in interpreting the phrase "markedly restricted in acts of daily living". So the department has drawn up a list in proposed section 118.4 of six activities of daily living, which will give the doctors some guidance.

I think this is understandable, and I have no problems whatsoever with the department's motivation. I do think, however, that the wording we have here is applicable only to people who would claim the credit due to a physical impairment and not a mental handicap. In talking to the department, all the examples they have given to me to justify this clause have dealt with people who were claiming the credit because of some physical problem. In my time as an employee in Mr. Blaikie's office, the only people I heard from who ever had problems with the disability tax credit were those who had some physical impairment, not mental impairment.

In the brief I circulated, I give my own brother as an example of somebody who is capable of doing all the six activities on the list and yet could be denied the credit under strict interpretation of these rules despite an obvious need. I would also ask members to recall the group of mentally impaired people who have participated in a work experience program on the Hill, by acting as messengers. You may have seen these folks working with the regular messengers, picking

Monsieur Paul Badertscher, bienvenue à notre comité. Veuillez, je vous prie, nous exposer votre point de vue. Nous allons d'abord vous écouter, puis il se pourrait que nous ayons des questions à vous poser.

M. Paul Badertscher (présentation individuelle): Je tiens à remercier le comité d'avoir accepté de m'entendre aujourd'hui. Je veux également remercier mon professeur de sciences politiques de l'Université Carleton qui m'a permis de remettre à plus tard un examen final afin que je puisse comparaître ce soir.

Je crois que des exemplaires de mon mémoire vous ont été distribués, alors je ne vais pas abuser de votre temps en le lisant maintenant. J'ai toutefois quelques observations à faire au sujet de mon mémoire. Je serai à votre disposition pour répondre à vos questions.

La question qui me préoccupe au sujet du projet de loi est le libellé de l'article 91, qui se trouve à la page 218 du projet de loi ou à la page 221 des notes explicatives. Cet article modifie le paragraphe 118.4 de la Loi de l'impôt sur le revenu en ce qui touche au crédit d'impôt pour handicapés. Cet article a pour objet de codifier les catégories de déficience qui rendent une personne admissible au crédit d'impôt pour handicapés. A l'heure actuelle, il suffit qu'un médecin certifie que la capacité d'un particulier d'accomplir une activité courante de la vie quotidienne est limitée de façon marquée pour que la personne ait droit à ce crédit. Or, les fonctionnaires du ministère des Finances m'ont dit que cet article était nécessaire car les médecins n'étaient pas assez stricts lorsqu'ils interprétaient l'expression «la capacité d'un particulier d'accomplir une activité courante de la vie quotidienne est limitée de façon marquée». Le ministère a donc énuméré six activités courantes de la vie quotidienne qui doivent servir de guides au médecin quant à la signification du paragraphe 118.4.

Je puis comprendre et admettre les motifs du ministère en l'occurrence, mais je pense que le libellé que nous avons ici ne s'applique qu'aux personnes qui demanderaient le crédit en raison d'une déficience physique et non pas d'une déficience mentale. Lorsque j'ai parlé aux fonctionnaires, tous les exemples qu'ils m'ont donnés pour justifier cet article concernaient des gens qui demandaient ce crédit en raison d'une déficience physique. Lorsque j'étais à l'emploi de M. Blaikie, les seules personnes qui, à ma connaissance, ont déjà eu des problèmes avec le crédit d'impôt pour handicapés étaient celles qui souffraient d'une déficience physique, mais pas d'une déficience mentale.

Dans le mémoire que j'ai distribué, je cite le cas de mon propre frère qui constitue un bon exemple d'une personne capable d'effectuer les six activités sur la liste et qui pourtant pourrait se voir refuser le crédit si ces règles étaient interprétées strictement, sans tenir compte d'un besoin évident. Je prie également les députés de se rappeler le groupe de gens souffrant d'une déficience mentale et qui ont participé à un programme de travail sur la Colline à titre de

up envelopes or whatever from your office. These people can all perform the six acts of daily activity on the list, but certainly are deserving, in my opinion, of the disability tax credit, because their mental impairment will leave them in need of supervision for the rest of their lives.

I would simply suggest that the department has proposed wording that could inadvertently deny the credit to mentally impaired Canadians and that the way to fix this problem is to ensure that appropriate criteria, and different criteria, are applied to people with mental and physical impairments.

On page 216 of the bill, in proposed section 118.3, you will find that the bill speaks of severe and prolonged mental or physical impairment, and I would just suggest to the committee that this wording also be used in proposed section 118.4.

I have written a possible amendment to clause 91, which would, in my opinion, satisfy the department's goal of restricting the credit to deserving Canadians and would not leave mentally impaired people being judged for the disability tax credit on unsuitable criteria. I have copies of this proposed amendment with me, and I believe the clerk has distributed them. The amendment is friendly and in order, I believe, so I would just draw your attention to it.

Thank you very much for your time and indulgence in hearing from me. I would be more than happy to answer any questions you may have.

Mr. Blaikie: Mr. Badertscher, I understand your willingness to be brief, but maybe you could elaborate more on the problem you are trying to bring to the committee's attention. In the brief you cited your brother, and it may be useful, because everyone may not have read the brief, to drive home your point, either through elaborating on your brother's case or in some other way, about the problem the bill as it stands creates.

### • 1620

Mr. Badertscher: Certainly. The six criteria on page 218 of the bill, proposed section 118.4, speak of activities of daily living, and they are listed as perceiving, thinking, and remembering, first of all, and then feeding and dressing oneself, speaking so as to be understood, hearing so as to understand, eliminating, and walking. All of those are perfectly appropriate criteria, in my opinion, for people who have a physical impairment, and it's fine that these would be the restrictions for people with a physical impairment, but many Canadians have mental impairments, mental disabilities.

In the case of my brother, this is what sparked this, because as I was reading this bill I thought to myself, he can do all these things and yet he can't do basic things like run bath water for himself or use public transit to get to work or work in an unsupervised setting perhaps. So you have these criteria here that are fine for a physically disabled person but would not be appropriate for mentally handicapped people.

# [Translation]

messagers. Vous avez vu ces gens-là travailler avec les autres messagers, venir chercher des enveloppes ou d'autres choses à votre bureau. Ces gens-là peuvent effectuer les six activités courantes de la vie quotidienne qui se trouvent sur cette liste, mais ils méritent certainement à mon avis le crédit d'impôt pour handicapés, car en raison de leur déficience mentale, ils ne seront jamais en mesure de vivre seuls, sans surveillance.

Ce que je veux dire, c'est que le ministère a proposé un libellé qui pourrait, par inadvertance, refuser un crédit à des Canadiens souffrant de déficience mentale et que la façon de corriger ce problème consiste à veiller à ce que les critères appropriés s'appliquent aux gens souffrant de déficience physique, et d'autres critères à la déficience mentale.

À la page 216 du projet de loi, le paragraphe 118.3 parle de déficience mentale ou physique grave et prolongée. Je propose au comité d'employer ce même libellé au paragraphe 118.4.

J'ai rédigé une proposition d'amendement à l'article 91 qui, à mon avis, se conformerait aux restrictions auxquelles tient le ministère, mais permettrait aux Canadiens souffrant de déficience mentale d'être évalués selon des critères appropriés pour ce qui est de leur admissibilité au crédit d'impôt pour handicapés. J'ai apporté avec moi des exemplaires de cette proposition d'amendement, et je crois que la greffière les a distribués. C'est à mon avis un amendement simple et recevable, et je tiens vraiment à le porter à votre attention.

Je vous remercie d'avoir bien voulu m'écouter. Maintenant je suis à votre disposition; je répondrai bien volontiers à vos questions.

M. Blaikie: Monsieur Badertscher, je comprends que vous ayez voulu être bref, mais vous feriez peut-être bien de nous parler davantage du problème que vous voulez porter à l'attention du comité. Dans le mémoire, vous citez le cas de votre frère, mais comme nous n'avons peut-être pas tous eu le temps de lire votre mémoire, il serait sans doute utile de nous parler davantage de la situation de votre frère ou de nous expliquer d'une autre façon le problème que pourrait créer le projet de loi dans sa forme actuelle.

M. Badertscher: Bien sûr. Les six critères sont énumérés à la page 218 du projet de loi, au paragraphe 118.4. Les activités courantes de la vie quotidienne sont tout d'abord la perception, la réflexion et la mémoire, le fait de s'alimenter et de s'habiller, le fait de parler de façon à se faire comprendre, le fait d'entendre assez bien pour comprendre, l'évacuation normale des selles, et le fait de pouvoir marcher. À mon avis, ce sont des critères tout à fait appropriés pour des gens qui souffrent d'une déficience physique et c'est très bien, mais bon nombre de Canadiens souffrent d'incapacité mentale, de déficience mentale.

C'est le cas de mon frère qui m'a incité à demander à comparaître, car en lisant le projet de loi, j'ai pensé que mon frère pouvait faire toutes ces choses et pourtant il ne peut faire des choses aussi simples que de remplir une baignoire d'eau, se rendre au travail en autobus ou encore travailler sans surveillance. Ces critères sont très bien pour quelqu'un qui souffre d'une déficience physique, mais ils ne conviennent pas à une personne qui souffre d'une déficience mentale.

To highlight that, you have proposed paragraph 118.4.(1)(d) on the following page, which says:

(d) for greater certainty, no other activity, including working, housekeeping or a social or recreational activity, shall be considered a basic activity of daily living.

Again, that's fine if you're talking about physical impairments, but, in my opinion anyway, there's really no better way to judge whether somebody's deserving of the credit as a mentally handicapped person than by the criteria: Can they live on their own? Can they keep up their own house? Can they run a washing-machine? Can they wash their own dishes and prepare their own food, which I would suggest is different from the concept of feeding oneself? It's a different ball of wax to cook a meal than it is to get a fork to your mouth.

I worry that a strict interpretation of these criteria, which are appropriate for physically impaired Canadians, would not be appropriate for mentally handicapped Canadians and you would wind up with a bunch of deserving Canadians—and I think everybody would agree that they are deserving Canadians—being denied the credit. In essence, that's the problem I saw and am trying to raise.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you very much. It appears there are no further questions for you. Obviously you have presented your point well.

Mr. Badertscher: Thank you again for your time, and I hope that there could be support and that this amendment would be able to be moved.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): At this point on the agenda we are to proceed to clause-by-clause consideration, but before we do that I understand we have a number of representatives of the department here, officials. Maybe they would like to come forward and give us their final thoughts, if they have any, before we go into the next step. I believe that's the procedure we should follow.

I have here a list that says there are about six of you, but four have stepped forward. Maybe somebody could introduce himself as the lead person and introduce his colleagues. I would appreciate it.

Mr. Wally Conway (Chief, Corporate Reorganizations and Capital Gains, Department of Finance): If it's the committee's desire, we'll address the two issues that have been brought to your attention to the best of our ability, and maybe entertain any questions with regard to that before you go into clause-by-clause consideration.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I believe Mr. Pickard has a question.

Mr. Pickard: There's one further question, and I really must apologize. They don't have detail, and if you could comment on it, it may answer some concerns that have been brought forward. They have arrived to me with no detail, and it had to be a comment from the Seafarers' International Union that suggested they had a fear of jobs leaving the country if there weren't changes in the shipping provisions within the bill.

[Traduction]

L'alinéa proposé 118.4.(1)d) à la page suivante stipule ce qui suit:

d) il est entendu qu'aucune autre activité, y compris le travail, les travaux ménagers et les activités sociales ou récréatives, n'est considérée comme une activité courante de la vie quotidienne.

Encore une fois, c'est très bien si l'on parle de déficience physique, mais je suis d'avis que la meilleure façon de déterminer si un déficient mental a droit au crédit, c'est de se demander s'il peut vivre seul, s'il peut tenir maison, utiliser une machine à laver, laver sa vaisselle et préparer ses repas, ce qui, à mon avis, n'est pas la même chose que de s'alimenter. Être capable de se préparer un repas n'est pas du tout la même chose que de pouvoir porter la fourchette à la bouche.

Je crains que si la règle est appliquée à la lettre, c'est-à-dire selon des critères qui conviennent parfaitement aux personnes souffrant d'un handicap physique, mais qui ne conviennent pas aux personnes souffrant d'une déficience mentale, de nombreux Canadiens qui devraient avoir droit au crédit—et je pense que tout le monde est d'accord pour dire qu'ils y auraient droit—se verraient refuser ce crédit. Voilà essentiellement en quoi consiste le problème que je veux porter à votre attention.

Le président suppléant (M. Soetens): Merci bien. Il semble que nous n'ayons pas d'autres questions à vous poser. Vous avez certainement très bien exprimé votre point de vue.

M. Badertscher: Je vous remercie encore une fois, et j'espère que vous m'appuierez et que l'amendement que je propose sera présenté.

Le président suppléant (M. Soetens): Le point suivant à l'ordre du jour est l'étude article par article. Mais auparavant, je crois que nous avons ici un certain nombre de fonctionnaires du ministère. Je les prie donc de venir nous présenter leurs dernières observations, s'ils en ont, avant d'aborder la prochaine étape. Je crois que c'est ainsi que nous devons procéder.

J'ai ici une liste de six noms, mais je vois que vous êtes quatre. L'un d'entre vous pourrait peut-être se présenter comme chef de la délégation et nous présenter ses collègues. Je vous en saurais gré.

M. Wally Conway (chef, Réorganisations de sociétés et gains en capital, ministère des Finances): Si le comité le souhaite, nous aborderons les deux questions qui ont été portées à notre attention au mieux de nos connaissances, et nous pourrons alors répondre aux questions à cet égard avant de procéder à l'étude article par article.

Le président suppléant (M. Soetens): Je crois que M. Pickard a une question.

M. Pickard: J'ai une autre question, et je dois vraiment m'excuser, car je n'ai pas de détails. Je vous prie de bien vouloir nous faire part de vos observations à ce sujet, car cela pourrait répondre à certaines doléances qui ont été présentées. Je n'ai pas de détails, il s'agit en l'occurrence d'un commentaire du Syndicat international des marins canadiens, qui a laissé entendre qu'il craignait perdre des emplois au pays si les dispositions du projet de loi en matière de transport maritime n'étaient pas modifiées.

You probably have had some contact or would have some understanding of the comment they're bringing forward, and if someone could comment on that, I would appreciate it.

Mr. Len Farber (Director, Tax Legislation Branch, Department of Finance): That's fine, Mr. Chairman. We can also do that to the extent that we have knowledge of the specific issue or believe we have knowledge of the specific issue they were trying to address.

• 1625

Let me introduce the people who have joined me. Mr. Ernevein is with the tax policy legislation division. He is chief of the corporate area. Carole Muirhead is chief of a personal tax and resource area. She will address the Registered Education Savings Plan issue. Dan MacIntosh is assistant director of the tax policy legislation division. Robert Dubrule is also from the tax legislation division. He will address the disability tax credit issue.

Mr. Chairman, just to address in a very general way the issues that were raised on the Registered Education Savings Plan, I'm not sure to what extent you want to get into a debate about the limits. I would have thought that the limits in the context of the budget announcement and the provisions in the bill were set forward on budget night as being \$1,500 per year. I'm not sure to what extent we or this committee can even consider increases on the limits at this stage in the game. Suffice it to say that the budget provisions at that point in time were designed to cap the limits at that level, with consideration to be given into the future should the government deem it necessary to increase those limits over time. In the past we have held discussions with the representative from the scholarship fund. We're cognizant of the position he has taken; nonetheless the government put forward that limit as a budgetary provision and may well reconsider that limit at some point in the future.

With respect to the other issue he raised, the full-time attendance, I would suggest that is not the only criterion being used. It's a combination of full-time attendance at a qualified educational institute, which in and by itself contains the controls to ensure that these are courses taken at the post-secondary level. In most circumstances, if not all, these would be in keeping with the kinds of courses that he was suggesting it should be available for.

That's a general comment, Mr. Chairman. We are prepared to entertain any questions on it, but I'm not sure to what extent you want to debate this particular issue.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Unless there are some questions, I think you've—

Mr. Pickard: Perhaps you could just fill me in. Are you saying it was a decision made extraneous of other information—through budget times you would figure that you would put a cap there—or was there further planning down

[Translation]

Vous leur avez sans doute parlé et vous comprenez ce qui les préoccupe; alors, je vous serais reconnaissant de bien vouloir nous expliquer de quoi il s'agit.

M. Len Farber (directeur, Direction des lois fiscales, ministère des Finances): C'est bien, monsieur le président. Nous pouvons vous expliquer la situation dans la mesure où nous sommes au courant ou croyons être au courant du problème qu'ils voudraient porter à votre attention.

Permettez-moi de vous présenter les collègues qui m'accompagnent. M. Ernevein appartient au groupe de la politique de la législation de l'impôt, Division de la législation. Il est chef de la Section de l'impôt sur les sociétés. Carole Muirhead est chef de la Section des pensions, fiducie, assurance et ressources. Elle abordera la question du Régime enregistré d'épargne-études. Dan MacIntosh est directeur adjoint de la Division de la législation, politique de la législation de l'impôt. Robert Dubrule appartient aussi à cette division. Il abordera quant à lui, la question du crédit d'impôt pour handicapés.

Monsieur le président, à propos des questions qui ont été soulevées relativement au Régime enregistré d'épargneétudes, je ne sais pas si vous voulez que nous parlions de la limite qui est imposée. Le soir du budget, la limite a été fixée à 1,500\$ par année. C'est aussi ce qui figure dans le projet de loi que vous examinez à l'heure actuelle. Je ne sais pas dans quelle mesure nous pouvons même envisager la possibilité d'augmenter cette limite à ce stade-ci, pas plus que votre comité d'ailleurs. Qu'il suffise de dire que les dispositions budgétaires avaient pour but d'établir la limite à ce niveau, et que le gouvernement pourra réévaluer la question s'il devenait un jour nécessaire de l'augmenter. Nous avons eu, nous aussi, des discussions avec le représentant du Fonds des bourses. Nous connaissons sa position. Quoi qu'il en soit, le gouvernement a fixé cette limite au moyen d'une disposition budgétaire et pour la revoir un jour.

Pour ce qui est de l'autre question qu'il a soulevée, l'inscription à plein temps, je dois dire que ce n'est pas le seul critère qui est considéré. Il faut aussi que cette inscription soit faite dans une maison d'enseignement reconnue, ce qui permet d'assurer, en soi, que ces cours sont de niveau postsecondaire. Dans la plupart des cas, pour ne pas dire dans tous les cas, ces bourses seraient offertes précisément pour les cours qu'il recommandait.

C'était une observation d'ordre général, monsieur le président. Nous répondrons volontiers à toutes les questions que vous voudrez bien nous poser à ce propos, bien que je ne sache pas vraiment si vous voulez en discuter.

Le président suppléant (M. Soetens): À moins qu'il n'y ait d'autres questions, je pense que vous avez. . .

M. Pickard: Vous pourriez peut-être me renseigner un peu. Vous dites que cette décision a été prise sans tenir compte d'autres renseignements—que l'on a décidé de fixer une limite dans le budget—ou bien s'inscrivait—elle dans une

the line to validate the amount you felt the cap should be placed at? What we are hearing is that the dollars and cents in the bill, the \$1,500 per year, is not adequate. I suppose the government could make the decision that it be \$700 or \$2,200. At budget time they can throw that in the budget and that's fine, but do you have information that would say the \$1,500 cap is adequate? That's the point that I would like to get to.

Ms Carole Muirhead (Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources, Department of Finance): I refer you to the appendix to the submission from the scholarship consultants. Based on current data, and this is Statistics Canada data, which we also looked at, in Canada...

It's appendix A. It was our view that a \$7,000 per year cost was quite reasonable. In fact, in some provinces it's a bit generous. The appendix A data indicates that \$7,068 would cover tuition, other compulsory fees, on campus room and board, and books and supplies. It goes on to suggest that other expenses might be incurred by students, but this was the Statistics Canada data that we based our numbers on. I think we're working with the same data.

• 1630

Mr. Blaikie: You are saying \$7,000 a year, times four would be \$28,000, as opposed to \$69,000, which is what the previous witness was claiming the cost of a four-year—

Ms Muirhead: Sorry, we are working with a present value dollar concept. In our numbers that were in the budget papers circulated earlier, we show with 15 contributions, \$1,500, in today's dollars, you should have enough to pay \$7,000 times four. That assumed a 3.5% return above inflation.

Mr. Blaikie: As I say, Mr. Chairman, as someone with four kids, I find this analysis much more comforting than the figures in the first presentation.

Mr. Farber: I would also like to add, Mr. Chairman, that the numbers you have just heard are numbers that would cover an average education of \$7,000 per year. As we heard from the previous witness, there are all kinds of costs associated with education. One can go to any type of school one desires and the costs can be significantly higher.

This wasn't a measure that was designed to cover every conceivable cost, but was a measure designed to take into account the average tuition fee and a number of other costs involved in going to school, including residence and so on. The \$7,000-a-year figure over four years, when looked at in the 1990 budget, was one considered to be adequate at that point in time.

That is not to say this number will not be reconsidered over time. It is not a static number, and I am sure when governments deem it appropriate, they will review that number and see when and how much the increase ought to be put forward.

## [Traduction]

planification à plus long terme? On nous dit que le montant qui est prévu dans le projet de loi, soit 1,500\$ par année, n'est pas suffisant. Je suppose que le gouvernement aurait tout aussi bien pu fixer la limite à 700\$ ou 2,200\$. Pour les fins du budget, une limite de 1,500\$, cela va, mais y a-t-il d'autres renseignements qui permetteraient d'affirmer que la limite de 1,500\$ est suffisante? C'est cela qui m'intéresse particulièrement.

Mme Carole Muirhead (chef, Pensions, fiducie, assurance et ressources, ministère des Finances): Je vous renvoie à l'annexe du mémoire de «Bourses universitaires du Canada». Si l'on en juge d'après les données actuelles, et ce sont des renseignements de Statistique Canada, que nous avons nous aussi examinés, au Canada...

C'est à l'annexe A. Nous pensions qu'un coût de 7,000\$ par année était plutôt raisonnable. En réalité, dans certaines provinces, c'est même un peu généreux. À l'annexe A du mémoire, on dit que 7,068\$ couvriraient les frais de scolarité et d'autres frais obligatoires, la pension sur le site universitaire, les manuels et les fournitures. On dit aussi que les étudiants pourraient avoir d'autres dépenses à faire, mais ce sont les chiffres de Statistique Canada sur lesquels nous nous sommes fondés. Je pense que nous nous servons des mêmes chiffres.

M. Blaikie: Vous dites que 7,000\$ par année, multiplié par 4, ce serait 28,000\$ plutôt que 69,000\$, comme l'a mentionné le témoin qui vous a précédé, pour quatre années d'études...

Mme Muirhead: Je m'excuse, mais nous appliquons la valeur actuelle du dollar dans notre calcul. Dans les documents budgétaires qui ont été distribués tout à l'heure, nous démontrons que 15 contributions de 1,500\$, à la valeur actuelle, en supposant un rendement de 3,5 p. 100 supérieur à l'inflation, permettrait d'avoir suffisamment d'argent pour défrayer les frais de quatre années d'études à raison de 7,000\$ par année.

M. Blaikie: Monsieur le président, j'ai quatre enfants, et je trouve cette analyse beaucoup plus réconfortante que les chiffres que nous avons entendus au cours du premier exposé.

M. Farber: J'ajouterai, en outre, monsieur le président, que cela vaudrait pour une année d'éducation moyenne à 7,000\$ par année. Comme l'a dit le témoin précédent, il y a toutes sortes de frais qui sont liés à l'éducation. Le choix de la maison d'enseignement peut faire varier énormément les coûts.

Cette mesure n'a pas pour but de couvrir tous les frais possibles et impossibles, mais plutôt de représenter le coût moyen des frais d'université et un certain nombre d'autres frais qu'exige une année scolaire, y compris ceux de l'hébergement, entre autres. Dans le cadre du budget de 1990, le montant de 7,000\$ par année, sur quatre ans, était considéré comme une mesure convenable à ce moment-là.

Cela ne veut pas dire que cette limite ne sera pas revue avec le temps. Elle n'est pas immuable, et je suis persuadé que lorsque des gouvernements jugeront la chose appropriée, ils la réexamineront et détermineront l'augmentation à lui apporter. Finance 2-12-1991

[Text]

Mr. Pickard: Maybe I should be aware of this, too. Is that deduction per year available to the person making the contributions, through the time that student goes through university as well?

Ms Muirhead: It's not a deduction; it's just a limit on the amount of contribution that then can accumulate without any tax on the build-up in the fund. But yes—

Mr. Pickard: I used the wrong word. What I am saying is, can the contribution still go into the fund during the time the student is at university, which would extend three to four years or longer, some of those contributions in some post–secondary education areas.

Ms Muirhead: It can, because the only requirement in the rule is that when the growth is withdrawn, the student at that time must still be enrolled in full-time studies.

Mr. Pickard: Okay, so if a student, for instance, was going through a regular program and post-graduate work after that, they could probably extend the life of those contributions up to six years or seven years.

Ms Muirhead: Yes, certainly. The limit on contributions is for 21 years.

Mr. Pickard: Okay, thank you.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I guess one thing that I did wrong is I did not call clause 1.

I will formally call clause 1, and then I gather that stands pursuant to Standing Order 75.1, so let's consider that having been done.

On clause 1

Mr. Blaikie: Maybe I missed it: were you going to address the question raised by Mr. Badertscher?

Mr. Farber: Yes, if it is the committee's will, we will go through the three issues that have been raised before we go through clause-by-clause consideration, if that's all right with you.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Or when we get to that clause; now is as good a time as any.

Mr. Blaikie: I would like them to do it now, if possible.

Mr. Farber: I will ask Mr. Dubrule.

We received a copy of that proposed amendment just before the meeting, which is the first time I have seen it at any rate. While I have a few difficulties with it, I'll defer to my colleague Mr. Dubrule to give you some of the background on how we got to where we are in the legislation and what we believe the legislation covers at the present time.

Mr. Robert Dubrule (Senior Tax Policy Officer, Business, Property and Personal, Department of Finance): I guess as background one could remember that not long ago this disability tax credit, which was a disability deduction before 1988, was restricted to individuals who were either blind or confined to a bed and wheelchair.

[Translation]

M. Pickard: Peut-être ferais-je bien de m'informer de cela aussi. Le contribuable qui verse les contributions et qui bénéficie de la déduction annuelle peut-il toujours en bénéficier pendant que l'étudiant est à l'université?

Mme Muirhead: Ce n'est pas une déduction, mais plutôt une limite à la contribution qui peut être faite, sur laquelle il n'y a pas d'impôt à payer, sur la plus value du fonds. Mais, oui. . .

M. Pickard: Je me suis mal exprimé. Je reprends. Le contribuable peut-il continuer à verser de l'argent dans le régime pendant que l'étudiant est à l'université? Cela aurait pour effet de permettre des contributions pendant trois ou quatre années de plus.

Mme Muirhead: Oui, parce que la seule exigence est qu'au moment du retrait de la plus value, l'étudiant soit encore inscrit à temps plein dans une maison d'éducation.

**M. Pickard:** D'accord. Donc, si un étudiant, par exemple, était inscrit à un programme régulier et s'inscrivait ensuite à des études post–universitaires, des contributions pourraient toujours être possibles pendant encore six ou sept ans.

Mme Muirhead: Oui, bien sûré. La limite aux contributions est de 21 ans.

M. Pickard: Très bien. Merci.

Le président suppléant (M. Soetens): J'ai fait une erreur, je pense, en ne mettant pas en délibération l'article 1.

Je mets donc officiellement en délibération l'article 1, et je prends pour acquis qu'il est reporté aux termes de l'article 75.1 du règlement. Considérons donc que cela a été fait.

Article 1

M. Blaikie: Cela m'a peut-être échappé. Vous avez l'intention de répondre à la question soulevée par M. Badertscher?

M. Farber: Oui, si le comité le veut bien, nous allons discuter des trois questions qui ont été soulevées avant l'étude article par article du projet de loi, si cela vous convient.

Le président suppléant (M. Soetens): Ou bien lorsque nous arriverons à cet article; alors, pourquoi pas maintenant?

M. Blaikie: Je voudrais qu'il le fasse dès maintenant, si c'est possible.

M. Farber: Je vais demander à M. Dubrule de le faire.

Nous n'avons reçu un exemplaire de l'amendement proposé que tout juste avant le début de la réunion. C'est la première fois que je le vois écrit. Bien que j'aie quelques difficultés à ce sujet, je vais demander à mon collègue, M. Dubrule, de vous expliquer un peu comment nous sommes arrivés là où nous en sommes, pour ce qui est de la législation, et ce que renferme le projet de loi à l'heure actuelle.

M. Robert Dubrule (agent principal, politique de la législation de l'impôt, entreprises, biens et particuliers, ministère des Finances): Il serait sans doute bon de rappeler, au départ, qu'il n'y a pas tellement longtemps, ce crédit d'impôt pour personnes handicapées, qui était une déduction avant 1988, était limité à des personnes qui étaient aveugles ou qui étaient confinées à un lit et à une chaise roulante.

• 1635

Following representation from various groups, we agreed that this approach was unfair, in the sense that it was detrimental to people who have or had mental impairment or have other physical impairments—for example, profound deafness. So the act, then, was changed to allow the credit to people who had a severe and prolonged impairment. At that time, the concept of a person being markedly restricted in his or her activities of daily living was introduced on the basis that this concept was well known by the medical community.

However, because we introduced this new concept, many individuals were under the impression that their impairment need not be considered as severe as it was before the act was changed. That was not the case. It was simply a matter of extending the credit to individuals, whether the impairment was mental or physical, as long it was severe and prolonged.

Based on certain court decisions that followed the introduction of this new wording, a certain jurisprudence was developed, and we became aware of situations where individuals were granted the disability credit on the basis that they could no longer do their gardening, could no longer go to church, or could not visit their relatives in bad weather. We realized we needed some guidelines to clarify what we meant by basic activities of daily living.

So through a consultative process, which various organizations with the department of Revenue Canada were to administer, along with officials of Health and Welfare, some guidelines were created regarding this provision. We came up with a list of basic activities.

As I said, the first test to be met is that the impairment be severe and prolonged. The prolonged part can be easily identified. In fact, as long as it lasts 12 months or is expected to last 12 months, it is considered prolonged. To define the severe aspect, one has to go to the list. So the first item deals mainly with the mentally handicapped and talks about perceiving, thinking, and remembering, while the others deal with the physical impairment.

Again, I must stress that this is in the case of severe impairment. I would like to point out that already 300,000 individuals benefit from this credit according to the rules. Of course, the costs associated with this credit—and, as you know, the last budget increased the credit to \$700 per year—mean that the overall cost annually is roughly \$200 million.

I received a copy of the proposed amendment, which, in short, intends to extend the credit to any individual who suffers from a mental disorder; a person, who, in the opinion of a medical specialist, is unable to perform the basic activities of daily living, including housekeeping and employment in an unsupervised setting.

[Traduction]

Après plusieurs demandes de la part de groupes divers, nous avons admis que cette approche était injuste, puisqu'elle privait de cet avantage des gens qui étaient atteints d'une maladie mentale ou qui souffraient d'autres déficiences physiques—par exemple, de surdité profonde. On a donc modifié la loi de manière à accorder le crédit aux personnes qui souffraient d'une incapacité grave et prolongée. Alors, partant de l'idée que ce principe était bien connu du milieu de la médecine, on a introduit la notion de la limitation importante d'une personne dans ses activités quotidiennes.

Toutefois, après l'introduction de cette nouvelle notion, de nombreux particuliers pensaient que leur incapacité ne devrait pas être considérée comme étant aussi grave qu'avant la modification de la loi. Ce n'était pas le cas. Le but était uniquement d'accorder le crédit aux particuliers qui souffraient d'une incapacité mentale ou physique, pourvu qu'elle soit grave et prolongée.

À la suite de certains jugements qui ont été rendus par des tribunaux après l'introduction de cette nouvelle formulation, une certaine jurisprudence s'est développée, et nous avons constaté que des particuliers s'étaient vus accorder le crédit pour personnes handicapées parce qu'ils ne pouvaient plus jardiner, ne pouvaient plus se rendre à l'église, ou ne pouvaient plus aller rendre visite à leur parenté lorsque le temps était mauvais. Nous avons compris qu'il fallait des lignes directrices pour clarifier ce que l'on entendait par activités de base de la vie quotidienne.

Par un processus de consultations, qui devrait être géré par divers organismes de Revenu canada, en collaboration avec des hauts fonctionnaires de Santé et Bien-être, on a établi des lignes directrices, à l'égard de cette modalité. Nous nous sommes retrouvés avec une liste d'activités de base.

Je le répète, le premier critère est que l'incapacité doit être grave et prolongée. Le deuxième élément peut facilement se vérifier. En réalité, dès que l'incapacité s'étend sur 12 mois ou peut durer 12 mois, elle est considérée comme étant prolongée. Pour ce qui est de la gravité de l'incapacité, il faut se référer à la liste. Les premiers éléments concernent principalement les maladies mentales, la capacité de percevoir, de penser et de se souvenir, tandis que les autres éléments portent sur l'incapacité physique.

J'insiste particulièrement sur le fait que cela s'applique aux cas d'incapacité grave. Je tiens à vous faire remarquer qu'il y a déjà 300,000 particuliers qui bénéficient de ces crédits conformément aux critères établis. Évidemment, les coûts liés à ce crédit—et, comme vous le savez, dans le dernier budget, on a augmenté le crédit à 700\$ par année—représentent un coût annuel d'environ 200 millions de dollars.

J'ai reçu une copie de l'amendement qui y est proposé, par lequel on veut, en bref, accorder du crédit à toute personne qui souffre d'un désordre mental, à toute personne qui, de l'avis d'un spécialiste de la médecine, ne peut plus exécuter les activités de base de la vie quotidienne, ce qui comprend les travaux domestiques et l'emploi dans un milieu non surveillé.

Now the act, as it is currently proposed, is to exclude housekeeping. I have difficulty seeing, Mr. Chairman, why we would allow a credit to a person with a mental impairment who cannot do housekeeping, while somebody who has a physical impairment—which prevents him or her from doing housekeeping—would not be allowed this disability credit.

Also, I would note that in order to have some control over the granting of the disability credit, the act required that a medical doctor, or in the case of a sight impairment, an optometrist, certify the severe and prolonged impairment, while the proposed amendment talks essentially of medical specialists.

1640

I must repeat the fact that more than 300,000 individuals already benefit from that credit and were not aware of any representation made by groups representing mentally handicapped people to the effect that current legislation does not address their issue. I think the way the legislation is drafted certainly goes a long way to address the situation of handicapped individuals in general.

Mr. Blaikie: With respect to your own criteria, perceiving, thinking, and remembering, there are very few people who would be in a position where they weren't able to do any of these things, and yet they might not be able to do them to the extent that they could actually look after themselves. Therefore, under a strict interpretation of the rules, they could be left without the credit. Does this not bother you?

Mr. Dubrule: I must specify that according to the legislative proposal, it is not required that you be unable to do it. It is sufficient that you require an inordinate amount of time to do it. In that sense, I think it gives a certain flexibility in the administration of this particular provision. Of course, I have some sympathy for, and we all have, mentally handicapped people who have problems in going to work and maybe performing the duties of their employment. But the concept of basic activities of daily living is really looking at the individual in his dwelling: how is he restricted in those activities?

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Are there any additional comments before we proceed?

Mr. Pickard: For my own clarification, are you aware of applicants who have been rejected on a larger scale? I would assume that some of the associations would be very involved if they felt that the legislation wasn't treating mentally handicapped people in a fair, just way. Are you aware of any representation, any concerns, any rejections, where people have felt that the legislation or the suggestions here aren't fair?

Mr. Dubrule: As I said before, no. As the previous witness indicated, the complaints that have been addressed to our department or to the Members of Parliament have, as a matter of fact, concentrated more on those having a physical impairment as opposed to a mental impairment, which seems to suggest to me that as far as the mentally handicapped persons are concerned, the provisions are applied fairly.

[Translation]

Dans la formulation actuelle de la loi, on veut exclure les travaux domestiques. Monsieur le président, j'ai du mal à comprendre pourquoi on accorderait un crédit à une personne qui souffre d'une incapacité mentale et qui ne peut pas faire de travaux domestiques, et pas à quelqu'un d'autre qui souffre d'une incapacité physique qui l'empêche d'effectuer les mêmes travaux.

Je signale aussi que pour exercer un certain contrôle sur l'attribution de ces crédits, la loi exigeait que ce soit un médecin, ou dans le cas d'un trouble de la vue, un optométriste, qui confirme l'incapacité grave et prolongée, tandis qu'aux termes de l'amendement qui est proposé, ce serait essentiellement des spécialistes de la médecine.

Je dois répéter qu'il y a actuellement plus de 300,000 particuliers qui bénéficient déjà de ce crédit et qui ne savaient pas que des groupes représentant des personnes souffrant d'incapacité mentale avaient fait valoir que la loi actuelle ne tient pas compte de leur cas. Dans sa formulation actuelle, je pense que la loi représente un progrès considérable pour les personnes handicapées en général.

M. Blaikie: À propos du critère que vous avez énoncé, à savoir qu'une personne puisse percevoir, penser et se souvenir, il ne s'appliquerait en réalité qu'à très peu de personnes, mais il pourrait quand même arriver qu'elles ne puissent pas voir à leur propres besoins. Par conséquent, si on appliquait rigoureusement les règles, elles pourraient être privées du crédit. Cela ne vous embête-t-il pas?

M. Dubrule: Je dois préciser que selon la proposition législative, il n'est pas nécessaire que l'incapacité soit totale. Il suffit tout simplement qu'une personne ait besoin de beaucoup plus de temps que d'ordinaire pour effectuer une certaine activité. Cela donne donc une certaine latitude dans l'application de cette règle. Évidemment, comme tout le monde, j'ai une certaine sympathie pour les personnes souffrant d'une incapacité mentale qui ont de la difficulté à se rendre au travail et, peut-être, à s'acquitter des tâches que prévoit leur emploi. Or, la notion des activités de base de la vie quotidienne concerne vraiment l'activité de la personne chez elle; alors, à quel point est-elle limitée dans ses activités?

Le président suppléant (M. Soetens): Y a-t-il d'autres observations avant d'aller plus loin?

M. Pickard: Y a-t-il beaucoup de gens à qui on a refusé le crédit? Je pense que certaines des associations réagiraient de façon très énergique si elles avaient l'impression que la loi ne traitera pas les personnes souffrant d'une incapacité mentale d'une manière qui soit juste. Y a-t-il eu des doléances qui ont été exprimées, des demandes qui ont été rejetées, des gens qui avaient le sentiment que le projet de loi ou les propositions qui sont faites ne sont pas équitables?

M. Dubrule: Comme je l'ai dit tout à l'heure, non. Le témoin précédent a bien indiqué que les plaintes qui ont été adressées à notre ministère ou à des députés concernaient davantage les personnes qui souffrent d'une incapacité physique que les personnes qui souffrent d'une incapacité mentale, ce qui me permet de supposer que l'on considère que les dispositions ayant trait aux personnes souffrant d'une incapacité mentale sont justes.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you very much. At this point we will proceed with—

Mr. Blaikie: We have the room until 7 p.m., but the chairman hasn't arrived yet. I wonder if it would be possible, with the agreement of the committee, to have a five-minute break between now and when we go into clause-by-clause study, for organizational purposes.

Mr. Pickard: Perhaps I could get one comment on the Seafarers' position, whatever that was. I am not sure whether the ministry suggested that they may be able to comment on that. I would not be averse to a very short break, but I am not ready to sit for a long time, waiting for somebody to come. That's rather abnormal, in my thoughts, unless there is a specific reason why you wanted to delay this.

• 1645

The Acting Chairman (Mr. Soetens): If I could comment, Mr. Blaikie, Mr. Dorin's office communicated with me that he was going to be late, that he hoped to be here but he asked if I would carry on. So he is planning on being here.

Might we ask for a response to the issue Mr. Pickard raised? I'd be happy to take a five-minute break following that comment, and then we'll come back and proceed to clause by clause.

Mr. Farber: I would ask my colleague, Mr. Ernevein, to address the issue as we understand it.

Mr. Brian Ernevein (Chief, Corporate and International Tax, Department of Finance): I'm referring to the international shipping amendment to section 250 of the Income Tax Act. It is my understanding there is a concern it may have some dramatic adverse impact on jobs in Canada.

I think we can provide assurance that this won't be the case. This is a simple proposal ensuring that a foreign-incorporated shipping company won't be taxed in Canada on all of its foreign income, merely by virtue of the fact that it has some management personnel situated out in the country.

This is a rule consistent with what we have in a number of our income tax treaties already and also in a number of other countries' tax treaties. It's certainly not a measure that could be expected to place Canadian jobs at risk. To the contrary, it creates the prospect for additional activity in Canada by allowing international shipping companies to establish a presence here or to maintain a presence they already have.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Our intention would be to recess for a few minutes and then deal with a number of government-proposed amendments as we come to the individual clauses.

So I would like to try to lump the clauses together, unless there are some additional amendments individual members have as we go along.

Mr. Blaikie: Do we have these amendments now?

[Traduction]

Le président suppléant (M. Soetens): Merci bien. Nous allons donc maintenant passer. . .

M. Blaikie: Nous avons la pièce jusqu'à 19 heures, mais le président n'est toujours pas arrivé. Je me demande si nous ne devrions pas, avec l'accord du comité, faire une pause de cinq minutes avant d'entreprendre l'étude article par article du projet de loi, pour pouvoir nous organiser un peu.

M. Pickard: Pourrais-je avoir observations au sujet de la position des gens de mer? Je ne sais pas si les hauts fonctionnaires sont en mesure de le faire. Je n'ai rien contre une petite pause, mais je n'ai pas l'intention de poiroter bien longtemps à attendre quelqu'un. C'est une situation plutôt anormale, selon moi, à moins que vous n'ayez une raison bien particulière pour retarder les choses.

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Blaikie, quelqu'un du bureau de M. Dorin m'a averti qu'il serait en retard. Il a dit qu'il allait venir, mais il m'a demandé de continuer à sa place. Il est donc bien décidé à venir.

Puis-je demander une réponse à la question posée par M. Pickard? Nous prendrons une pause de cinq minutes après que nous aurons entendu les hauts fonctionnaires. Nous reviendrons ensuite et nous procéderons à l'étude article par article du projet de loi.

M. Farber: Je préfère demander à mon collègue, M. Ernevein, de vous dire ce qu'il en est.

M. Brian Ernevein (chef, Impôt sur les sociétés, ministère des Finances): C'est au sujet de l'amendement concernant le transport maritime international, à l'article 250 de la Loi de l'impôt sur le revenu. On craint fort que cette mesure pourrait avoir un effet extrêmement négatif sur les emplois au Canada.

Je pense que nous pouvons donner l'assurance que ce sera pas le cas. Il ne s'agit, en réalité, que d'une simple proposition qui vise à assurer qu'une société qui est constituée sous le régime de droit d'un pays étranger ne sera pas imposée au Canada sur tous les revenus qu'elle fait à l'étranger en invoquant le fait qu'elle a du personnel de gestion dans le pays.

C'est une règle qui s'accorde avec ce qui est déjà prévu dans un certain nombre des traités en matière d'impôt sur le revenu que nous avons déjà signés, ainsi que dans certains traités d'autres pays en la matière. Ce n'est sûrement pas une mesure qui risque de menacer des emplois au Canada. Bien au contraire, elle pourrait permettre d'accroître l'activité au Canada en permettant à des transporteurs maritimes internationaux d'établir une présence au Canada ou d'y maintenir une présence qu'elles y ont déjà.

Le président suppléant (M. Soetens): Nous allons donc prendre une pause de quelques minutes, et nous procéderons ensuite à l'examen de quelques amendements qui sont proposés par le gouvernement.

Je voudrais donc tenter de regrouper certains articles, à moins que des membres du comité n'aient d'autres amendements à proposer.

M. Blaikie: Ces amendements ont-ils été distribués?

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I believe so, but we'll make sure you get them.

Mr. Blaikie: On a point of order, Mr. Chairman, I came here prepared to look at the bill. I find it somewhat objectionable to be presented with all these amendments at a time when I'm supposed to be listening to witnesses and then to move directly into clause by clause. I'm supposed to render judgments on these amendments when I haven't even had a chance to study them.

I didn't come here today committed to going into clause by clause, but I thought if everything was running along smoothly, then fine. I talked with the chairman before—and this was one of the reasons why I was anxious for him to come—about whether we might go into clause by clause today.

Now that we have all these amendments, I would certainly like to have some opportunity to look at them before we go into clause by clause. Are we supposed to be intelligent about these amendments before us?

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Mr. Blaikie, the notice sent out on this meeting indicated we would proceed to clause by clause after we heard the witnesses. I am advised by the clerk that the amendments were distributed early last week to the regular committee members. I understand they were circulated to members of your party on this committee.

Unfortunately, I presume they weren't forwarded to you, or something happened and they didn't get to you. These are not new as of today. They were first introduced early last week.

I'm advised the amendments are highly technical.

Mr. Blaikie: I would like to ask, then, for at least a 15-minute break so I could have a chance to go through these amendments.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): We will of course have departmental staff prepared to explain them as we get to each amendment. Might I then suggest that we break?

• 1650

Mr. Blaikie: That's not unreal. Maybe if we go 15 minutes, we can start again at 5 p.m.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Is 5 p.m. all right?

 $Mr.\ Couture\ (Saint-Jean):$  It's a long period of time, but we'll accept it.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you. We'll take a 15-minute break and reconvene at 5 p.m.

[Translation]

Le président suppléant (M. Soetens): Je crois que oui, mais nous allons faire en sorte que vous les ayez.

M. Blaikie: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je suis venu ici aujourd'hui pour examiner le projet de loi. J'accepte assez mal de me voir présenter tous ces amendements, quand je devrais plutôt entendre des témoins et, par la suite, passer directement à l'étude article par article du projet de loi. Je suis censé me prononcer sur ces amendements alors que je n'ai même pas eu la possibilité de les examiner.

Je ne tenais pas absolument à entreprendre aujourd'hui l'étude article par article du projet de loi, mais si tout allait rondement, j'y étais disposé. J'ai discuté avec le président avant la séance—et c'est pourquoi je tenais tant à ce qu'il vienne—de l'opportunité d'entreprendre aujourd'hui l'étude article par article du projet de loi.

Maintenant que nous avons tous reçu les amendements en question, je voudrais bien pouvoir les examiner avant l'étude article par article. Sommes-nous censés dire des choses intelligentes au sujet de ces amendements?

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Blaikie, dans l'avis de convocation à cette séance, il était indiqué que nous procéderions à l'étude article par article après l'audition des témoins. La greffière me dit que les amendements ont été distribués aux membres attitrés du comité au début de la semaine dernière. Je crois que les députés de votre parti qui siègent au présent comité en ont reçu une exemplaire.

Malheureusement, je suppose que pour une raison ou pour une autre, vous ne les avez pas reçus. Ce ne sont pas des amendements qui ont été rédigés aujourd'hui. Ils ont été distribués au début de la semaine dernière.

On me dit que les amendements sont rédigés en langage fort technique.

M. Blaikie: Puis-je demander, alors, une pause d'au moins 15 minutes, de manière à ce que je puisse en prendre un peu connaissance?

Le président suppléant (M. Soetens): Evidemment, les hauts fonctionnaires du ministère pourront nous les expliquer au fur et à mesure. Pouvons-nous, alors, prendre une pause de 15 minutes?

M. Blaikie: Cela a du bon sens. Nous reprendrons donc à 17 heures.

Le président suppléant (M. Soetens): Cela convient-il à tous?

M. Couture (Saint-Jean): C'est long, mais cela nous va.

Le président suppléant (M. Soetens): Merci. Nous allons donc faire une pause de 15 minutes, et nous reprendrons à 17 heures.

• 1651

[Traduction]

• 1702

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I would like to bring this meeting to order again and proceed to the clause-by-clause consideration of the bill.

The first clause I should go back to, although it wasn't supposed to be one of those clauses that complied with Standing Order 75.1 because it does not involve only the title, but is more than that, is clause 1.

Clause 1 agreed to on division

The Acting Chairman (Mr. Soetens): As I indicated before, I would, with your consideration, like to deal with the clauses in groups, unless they are individual amendments.

We have the government amendments, so I would like to consider clauses 2 to 7.

Clauses 2 to 7 inclusive agreed to on division

On clause 8

**Mr. Couture:** I would like to move that clause 8 of Bill C-18 be amended by striking out lines 35 and 36 on page 19 and substituting the following:

1(d) or 3(e) or to which subsection (1) or (4) applies (as those paragraphs and subsections

**Mr. Pickard:** If they would explain the amendments as just being bookkeeping amendments or whatever type of change you are looking for, I would feel much better.

Ms Muirhead: This amendment merely corrects an inaccurate reference to a subsection.

Amendment agreed to

Clause 8 as amended agreed to

Clauses 9 to 12 inclusive agreed to

• 1705

On clause 13

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Couture, avez-vous un amendement?

M. Couture: Oui, j'ai un amendement à l'article 13. Je propose que l'article 13 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, aux lignes 34 à 39, page 45, et aux lignes 1 à 17, page 46, de ce qui suit:

acquis avant 1990, le passage «ou du paragraphe 20(29)» à l'alinéa 18(3.1)a) de la même loi, modifié par le paragraphe (4), est remplacé par le passage «, du paragraphe 20(29) ou de l'article 37 ou 37.1».

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Could we have an explanation?

Mr. Dan MacIntosh (Acting Assistant Director, Corporate Tax, Department of Finance): This is a strictly technical amendment. Some cross-references were accidently dropped in the amendment.

Le président suppléant (M. Soetens): Nous reprenons la séance, et nous entreprenons l'étude article par article du projet de loi.

Je devrais revenir à l'article 1, malgré qu'il ne satisfasse pas à l'article 75.1 du Règlement, parce qu'il ne concerne pas uniquement le titre, mais aussi certains autres aspects.

L'article 1 est adopté à la majorité des voix

Le président suppléant (M. Soetens): Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, si cela vous convient, je voudrais regrouper les articles, à moins qu'il n'y ait d'autres amendéments.

Nous avons devant nous les amendements du gouvernement. Je vais donc mettre en délibération les articles 2 à 7.

Les articles 2 à 7 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 8

M. Couture: Il est proposé que l'article 8 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, aux lignes 39 à 41, page 19, de ce qui suit:

d'un contrat visé à l'alinéa 1.d) ou 3.e), d'un contrat auquel le paragraphe (1) ou (4) s'applique (tels que ces alinéas et ces paragraphes)

M. Pickard: Si on expliquait que ces amendements ne sont que des modalités techniques, je serais rassuré.

Mme Muirhead: Cet amendement n'a pour but que de corriger un renvoi à un alinéa.

L'amendement est adopté

L'article 8 modifié est adopté

Les articles 9 à 12 inclusivement sont adoptés

L'article 13

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Mr. Couture, do you have an amendment?

Mr. Couture: Yes, I have an amendment to section 13. I move that clause 13 of Bill C-18 be amended by striking out lines 42 to 47 on page 45 and lines 1 to 16 on page 46 and substituting the following:

engs acquired before 1990, the reference in paragraph 18(3.1)a) of the said act, as amended by subsection (4), to «or subsection 20(29)» shall be read as a reference to «subsection 20(29) or section 37 or 37.1».

Le président suppléant (M. Soetens): Pouvez-vous nous expliquer cela?

M. Dan MacIntosh (directeur adjoint intérimaire, Impôt sur les sociétés, Ministère des Finances): Ce n'est qu'un amendemnt d'ordre technique. Il y a des renvois qui ont été oubliés dans l'amendement, par inadvertence.

Amendment agreed to

Clause 13 as amended agreed to

Clauses 14 to 55 inclusive agreed to on division

On clause 56

**Mr. Couture:** I move that clause 56 of Bill C-18 be amended by striking out in the French version line 1 on page 130 and substituting the following:

impayée le 180e jour suivant la fin de

The Acting Chairman (Mr. Soetens): May we have an explanation?

**Mr. MacIntosh:** This amendment really is strictly technical in nature. It modifies the French version of the amendment so that it accords with the English. Again, it's strictly of small deficiency.

Amendment agreed to

Clause 56 as amended agreed to

Clauses 57 to 61 inclusive agreed to on division

On clause 62

Mr. Bjornson (Selkirk—Red River): Mr. Chairman, I move that clause 62 of Bill C-18 be amended by (a) striking out line 3 on page 136 and substituting the following:

tion at or before that time and after March 31, 1977 when it was

and (b), by striking out line 9 on page 136 and substituting the following:

dividend referred to in paragraph (a) that arose after March 31, 1977.

**Mr. Conway:** This is a technical amendment and all it does is provide for the proper measurement of contributed surplus.

Amendment agreed to

Clause 62 as amended agreed to

Clauses 63 to 77 inclusive agreed to on division

On clause 78

M. Couture: Je propose que l'article 78 du projet de loi C-18 soit modifié par:

a) substitution, aux lignes 9 à 11, page 177, de ce qui suit:

de la convention n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'action au moment où la convention est conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir le droit d'acquérir l'action ou,

b) par substitution, aux lignes 20 à 23, page 177, de ce qui suit:

mière disposition n'est pas inférieur à l'excédent de la juste valeur marchande de l'ancienne action au moment où la convention visant l'option initiale a été conclue sur le montant que le contribuable a payé pour acquérir le droit d'acquérir l'ancienne action,

[Translation]

L'amendement est adopté

L'article 13 modifié est adopté

Les articles 14 à 55 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 56

M. Couture: Je propose que l'article 56 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, dans la version française, à la ligne 1, page 130, de ce qui suit:

impayée le 180e jour suivant la fin de

Le président suppléant (M. Soetens): Pouvez-vous nous expliquer cela?

M. MacIntosh: Cet amendement n'est vraiment que d'ordre technique. Il modifie la version française de l'amendement de manière à ce qu'elle corresponde à la version anglaise. Ce n'est encore là qu'une petite correction.

L'amendement est adopté

L'article 56 modifié est adopté

Les articles 57 à 61 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 62

M. Bjornson (Selkirk—Red River): Monsieur le président, je propose que l'article 62 du projet de loi C-18 soit modifié par a) substitution, à la ligne 3, page 136, de ce qui suit:

et après le 31 mars 1977 et lorsqu'elle était une corporation publi. . .

b) substitution, à la ligne 9, page 136, de ce sui suit:

dividende visé à l'alinéa a), qui est apparu après le 31 mars 1977.

M. Conway: Ce n'est qu'un amendement d'ordre technique, qui n'a pour but que de préciser la mesure de l'excédent qui a été distribué.

L'amendement est adopté

L'article 62 modifié est adopté

Les articles 63 à 77 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 78

Mr. Couture: I move that clause 78 of Bill C-18 be amended:

a) by striking out lines 9 to 11 on page 177, and substituting the following:

meant is not less than the amount by which the fair market value of of the share at the time the agreement was made exceeds the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the share, or,

b) striking out lines 20 to 23 on page 177 and substituting the following:

was not less than the amount by which the fair market value of the old share at the time that the agreement in respect of the original option was made exceeds the amount, if any, paid by the taxpayer to acquire the right to acquire the old share,

Mr. Conway: Again, this is a technical amendment. It's an attempt to provide the reduction from income where the amount paid for the share didn't exceed its fair market value at the time the option was given. What we didn't provide for was where they had paid something for the option beforehand so that the amount paid for the option plus the strike price on the options equals the fair market value of the share.

Amendment agreed to

Clause 78 as amended agreed to

• 1710

Clauses 79 and 80 agreed to

On clause 81

Mr. Bjornson: Mr. Chairman, I would like to move that clause 81 of Bill C-18 be amended by striking out line 32 on page 192 and substituting the following:

case may be) of any of those corporations

and by striking out lines 1 and 2 on page 193 and substituting the following:

the insured shall, until the later of

- (iii) such redemption, acquisition or cancellation, and
- (iv) the date that is 60 days after the payment of the proceeds under the policy,

be deemed not

Mr. Conway: Again, this is a technical amendment. Basically, the rule says that the fair market value of life insurance proceeds will be treated as the cash surrender value of the policy during the period, provided they're held by the company, provided they're distributed within 24 months. What this does is to allow the proceeds to be paid through, for example, an operating company to the holding company, to the shareholder on redemption, and it won't put the company off-side. It also allows some flexibility in paying out the proceeds. In other words, you can use debt to buy the shares first, and then, as long as you pay out the proceeds within 60 days or retire the debt, it's okay. So it's a relieving technical amendment.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I understand those were government amendments 6 and 7 to clause 81.

Amendments agreed to

Clause 81 as amended agreed to

On clause 82

Mr. Couture: I would like to move that clause 82 of Bill C-18 be amended by striking out, in the French version, lines 14 to 22 on page 197 and substituting the following:

b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants: [Traduction]

M. Conway: Il s'agit encore là d'un amendement d'ordre technique. On tente de prévoir la réduction du revenu lorsque le prix d'acquisition de l'action n'était pas supérieur à sa juste valeur marchande au moment où l'option a été accordée. Ce que nous n'avions pas prévu, c'était le cas où les options avaient été payées. Le prix de l'option plus le prix de levée de l'option équivaut donc à la juste valeur marchande de l'action.

L'amendement est adopté

L'article 78 modifié est adopté

Les articles 79 et 80 sont adoptés

L'article 81

M. Bjornson: Monsieur le président, je propose que l'article 81 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à la ligne 21, page 192, de ce qui suit:

éléments d'actif d'une de ces corporations et substitution, aux lignes 1 à 5, page 193, de ce qui suit:

est réputée jusqu'au dernier en date des jours suivants

- (iii) Le jour de ce rachat, de cette acquisition ou de cette annulation,
- (iv) le soixantième jour suivant le paiement du produit dans le cadre de la police.
- M. Conway: Il s'agit encore là d'un amendement d'ordre technique. La règle stipule que la juste valeur marchande de la police d'assurance-vie est réputée correspondre, à un moment antérieur au décès de l'assuré, à la valeur de rachat de la police, pourvu que la société en soit titulaire et qu'elle soit distribuée dans une période de 24 mois. Cela permet que la valeur de rachat d'une police puisse être versée, par exemple, par l'entremise d'une société, à la Société de portefeuille, à l'actionnaire, à son échéance, et la Société pourra conserver son statut de corporation. Cette mesure donne aussi une certaine latitude pour ce qui est des versements du produit de la police d'assurance. Autrement dit, on peut avoir recours à un instrument de dette pour acheter les actions, au départ, et de même par la suite, pourvu que le produit soit distribué dans les 60 jours suivants ou que la dette soit réglée. Il s'agit donc d'un amendement technique d'assouplissement.

Le président suppléant (M. Soetens): Je crois que c'étaient les amendements 6 et 7 que le gouvernement propose d'apporter à l'article 81.

Les amendements sont adoptés

L'article 81 modifié est adopté

L'article 82

- M. Couture: Je propose que l'article 82 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, dans la version française, aux lignes 14 à 22, page 197, de ce qui suit:
  - b) sous réserve des paragraphes (4) et (6), le total des montants représentant chacun le produit de la multiplication du pourcentage déterminé applicable à la région pour l'année où le contribuable y réside par le moins élevé des montants suivants:

- (i) 20 % du revenu du contribuable pour l'année,
- (ii) le total des montants suivants:

Mr. Dubrule: Mr. Chairman, this is again a truly technical amendment. It ensures that both the Engish and French versions of those transitional provisions with respect to the northern benefit deduction correspond.

Amendment agreed to

Clause 82 as amended agreed to

Clauses 83 to 89 inclusive agreed to

On clause 90

The Acting Chairman (Mr. Soetens): There is an amendment proposed for clause 90. I'm advised that this amendment is attempting to amend sections of the parent act that are not before the committee in Bill C-18. Consequently, it is beyond the scope of this bill. Therefore, in accordance with *Beauchesne's*, sixth edition, citation 698, paragraphs 1 and 8, I must rule this amendment out of order.

Clauses 90 to 121 inclusive agreed to

On clause 122

Mr. Couture: I move that clause 122 of Bill C-18 be amended by striking out line 37 on page 252 and substituting the following:

to the 1989 and subsequent taxation years, except that, in its application to the 1989 and 1990 taxation years, subsection 149(4.3) of the said Act, as enacted by subsection (2), shall be read as follows:

(4.3) In computing the taxable income of an insurer described in paragraph (1)(t) for a taxation year in respect of which subsection (1) applies to the insurer, the insurer shall be deemed to have claimed or deducted in each of its taxation years preceding the year the greater of such amount as it claimed or deducted and such amount as it may have been entitled to claim or deduct under paragraphs 20.(1)(a), 20.(7)(c) and 138.(3)(a) and section 140 to the extent that amount does not exceed its taxable income otherwise determined for such preceding taxation year.

• 1715

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you very much. We have an explanation from someone.

Mr. Conway: This amendment was made at the request of a taxpayer who thought the rule we had put in was affecting a filing that had already occurred. This rule basically brings the coming into force to 1991 and subsequent years. It's correct, but it was perceived to be a retroactive amendment.

Amendment agreed to

Clause 122 as amended agreed to

Clauses 123 to 163 inclusive agreed to on division

On clause 164

[Translation]

- (i) 20 p. 100 du revenu du contribuable pour l'année,
- (ii) le total des montants suivants:
- M. Dubrule: Monsieur le président, il s'agit encore une fois d'un amendement d'ordre technique. Il permet de faire en sorte que les versions anglaise et française de ces dispositions transitoires au sujet de la déduction pour les habitants de régions éloignées se correspondent.

L'amendement est adopté

L'article 82 modifié est adopté

Les article 83 à 89 inclusivement sont adoptés

L'article 90

Le président suppléant (M. Soetens): Il y un amendement qui est proposé à l'article 90. On me dit que cet amendement modifie les articles de la loi principale qui ne sont pas prévus dans le projet de loi C-18. Par conséquent, cela dépasse la portée de ce projet de loi. En conformité du *Beauchesne*, sixième édition, citation 698, paragraphes 1 et 8, je déclare cet amendement irrecevable.

Les articles 90 à 121 inclusivement sont adoptés

L'article 122

M. Couture: Je propose que l'article 122 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à la ligne 40, page 252, de ce qui suit:

suivantes. Toutefois, pour son application aux années d'imposition 1989 et 1990, le paragraphe 149(4.3) de la même loi, édicté par le paragraphe (2), est remplacé par ce qui suit:

(4.3) Aux fins du calcul du revenu imposable d'un assureur visé à l'alinéa (1)t) pour une année d'imposition à l'égard de laquelle le paragraphe (1) s'applique à l'assureur, celui-ci est réputé avoir déduit au cours de chacune de ces années d'imposition précédant l'année le montant le plus élevé qu'il a déduit en application des alinéas 20.(1)a), 20.(7)d) et 138.(3)a) et de l'article 140 et du montant qu'il aurait pu déduire en application de ces dispositions dans la mesure où ce montant ne dépasse pas son revenu imposable autrement déterminé pour cette année d'imposition précédente.

Le président suppléant (M. Soetens): Merci bien. Quelqu'un a une explication à nous donner.

M. Conway: Cet amendement a été proposé à la demande d'un contribuable qui pensait que la règle que nous avons énoncée s'appliquait à un cas qui avait déjà été réglé. Cette règle précise que ces mesures entrent en vigueur à partir de 1991. On avait l'impression que cet amendement avait un effet rétroactif.

L'amendement est adopté

L'article 122 modifié est adopté

Les articles 123 à 163 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 164

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Couture, avez-vous un autre amendement?

Mr. Couture: I have just a short one.

Je propose que l'article 164 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à la ligne 17, page 295, de ce qui suit:

(F) l'action est rachetée plus de cinq

Ms Muirhead: This rather small change changes one of the requirements in the new regime for registered labour–sponsored venture capital corporations from a current requirement in Bill C–18 that shares should be held for at least eight years before they are redeemed to a requirement that they would be held for only five years before they are redeemed.

Amendment agreed to

Clause 164 as amended agreed to

Clauses 165 to 191 inclusive agreed to on division

On clause 192

**Mr. Bjornson:** Mr. Chairman, I'd like to move that clause 192 of Bill C-18 be amended by striking out lines 16 and 17 on page 346 and substituting the following:

neither the equity nor the consolidation method of accounting shall be used to deter-

Mr. MacIntosh: Again, this is an amendment of purely a technical nature to ensure that the English and French versions of the amendment accord with one another.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I believe there's another amendment. G-13.

Mr. Bjornson: Should we deal with the first amendment first, Mr. Chairman, or do you want to do them both together?

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I guess we can deal with them separately.

Amendment agreed to

**Mr. Bjornson:** Thank you, Mr. Chairman. I move that clause 192 of Bill C-18 be amended by (a) striking out line 19 on page 345 and substituting the following:

(c) subdivisions of a building or of a parcel of land that

and (b) by striking out line 23 on page 345 and substituting the following:

jointly owned the building or the parcel of land, or by

Mr. Ernevein: Mr. Chairman, subsection 248(2) deals with the partition of property and paragraph 248(2)(c) provides special rules relating to the partition of real propery. This amendment attempts to clarify that by referring to both buildings or parcels of land.

Amendment agreed to

Clause 192 as amended agreed to

Clauses 193 to 231 inclusive agreed to on division

[Traduction]

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Mr. Couture, you have another amendment?

M. Couture: J'en ai un autre, très bref.

I move that clause 164 of Bill C-18 be amended by striking out line 28 on page 295 and substituting the following:

five years after the day on which the

Mme Muirhead: Ce petit amendment modifie l'une des exigences du nouveau régime des corporations nationales à capital de risque de travailleurs, en ramenant en cinq ans au lieu de huit, comme il est prévu dans le projet de loi C-18, la période pendant laquelle les actions doivent être détenues avant de pouvoir être rachetées.

L'amendement est adopté

L'article 164 modifié est adopté

Les articles 165 à 191 inclusivement sont adoptés à la majorité des voix

L'article 192

M. Bjornson: Monsieur le président, je propose que l'article 192 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, aux lignes 15 et 16, page 346, de ce qui suit:

à la valeur de la consolidation et la consolidation ne peuvent être utilisées pour calculer un montant en applica-

M. MacIntosh: Ce n'est encore là qu'un amendement d'ordre purement technique qui vise à faire en sorte que les versions anglaises et françaises se correspondent.

Le président suppléant (M. Soetens): Je pense qu'il y a encore un autre amendement, l'amendement G-13.

M. Bjornson: Devrions-nous régler d'abord le cas du premier, monsieur le président, ou préférez-vous régler les deux ensemble?

Le président suppléant (M. Soetens): Je suppose que nous pouvons les régler séparément.

L'amendement est adopté

M. Bjornson: Merci, monsieur le président. Je propose que l'article 192 du projet de loi C-18 soit modifié par: a) substitution, à la ligne 20, page 345, de ce qui suit:

c) les subdivisions d'un bâtiment ou les lotissements d'une parcelle de fonds

b) substitution, à la ligne 24, page 345, de ce qui suit:

qui étaient copropriétaires du bâtiment ou de la parcelle

M. Ernevein: Monsieur le président, le paragraphe 248(2) porte sur le partage des biens et l'alinéa 248(2)c) prévoit des règles spéciales à l'égard du partage des immeubles. Dans cet amendement, on veut clarifier ces règles en mentionnant les bâtiments et les parcelles de terre.

L'amendement est adopté

L'article 192 modifié est adopté

Les articles 193 à 231 inclusivement sont adoptés à la majorité

• 1720

Mr. Couture: I would like to move that clause 232 of Bill C-18 be amended by striking out lines 24 to 27 on page 374 and substituting the following:

amount that would be the income of that person for that period determined pursuant to the Income Tax Act if no amount were

- (a) deductible under paragraph 60(v.1) and (w) of that Act, nor
- (b) included in respect of a gain from a disposition of property to which section 79 of that Act applies;

Mr. Dubrule: On this one, first of all, the Income Tax Act was amended to provide for the repayment of the OAS benefits and family allowances, so the provision concerning the Unemployment Insurance Act had to be amended to reflect those repayments, as well as for unemployment insurance purposes. It parallels the income tax, in the sense that it will not take into account capital gains that are realized as a result of a foreclosure.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Thank you.

Amendment agreed to

Clause 232 as amended agreed to

Clauses 233 to 246 inclusive agreed to on division

Clause 247 agreed to

Clauses 248 to 259 agreed to

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Shall the title carry?

Some hon. members: Agreed.

An hon, member: On division.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Shall the bill as amended carry?

Some hon, members: Agreed.

An hon, member: On division.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Shall I report the bill as amended to the House?

Some hon, members: Agreed.

An hon. member: On division.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): That's all I'm supposed to do. Well, thank you all for being here to help us get through this bill. I trust it's because of the active work of this committee today that we managed to get it all done. I'm not sure why it wasn't done before, but I appreciate all your fine work.

I thank you very much. This meeting is adjourned.

[Translation]

**M.** Couture: Je propose que l'article 232 du projet de loi C-18 soit modifié par substitution, aux lignes 27 à 31, page 374, de ce qui suit:

«Revenu» Le montant qui serait le revenu d'une personne pour une période, déterminée en application de la loi de l'impôt sur le Revenu

a) si aucun montant n'était déductible selon les alinéas 60v.1) et w) de cette loi,

ni inclu au titre d'un gain provenant d'une disposition de biens et auquel l'article 79 de cette loi s'applique.

M. Dubrule: On a modifié la loi de l'impôt sur le revenu de manière à prévoir le remboursement des prestations de sécurité de la vieillesse et des allocations familiales. Il aura donc fallu modifier en conséquence la disposition concernant la loi sur l'assurance-chômage afin de refléter ces remboursements, tout autant que pour les fins de l'assurance-chômage. Les gains en capital qui sont réalisés à la suite d'une forclusion d'hypothèque ne sont pas touchés.

Le président suppléant (M. Soetens): Merci.

L'amendement est adopté

L'article 232 modifié est adopté

Les articles 233 à 246 inclusivement sont adoptés à la majorité

L'article 247 est adopté

Les articles 248 à 259 sont adoptés

Le président suppléant (M. Soetens): Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: À la majorité.

Le président suppléant (M. Soetens): Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: À la majorité des voix.

Le président suppléant (M. Soetens): Dois-je présenter le projet de loi modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Une voix: À la majorité des voix.

Le président suppléant (M. Soetens): Voilà, c'est terminé. Je remercie tous ceux qui nous ont aidé à terminer l'examen de ce projet de loi. Je suppose que c'est grâce au bon travail de tous les membres du comité que nous avons pu terminer aujourd'hui l'examen du projet de loi. Je ne sais pas pourquoi on n'a pas terminé plus tôt, mais j'apprécie à sa juste valeur le travail que vous avez accompli.

Je vous remercie infiniment. La séance est levée.















## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 059

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communications Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

### WITNESSES

#### At 3:30 p.m.:

From the Scholarship Consultants of North America Ltd.:

Andrew R. Spanyi, Executive Consultant.

Individual:

Paul Badertscher.

From the Department of Finance:

Len Farber, Director, Tax Legislation Branch;

Dan MacIntosh, A/Assistant Director, Corporate Tax;

Brian Ernevein, Chief, Corporate and International Tax;

Carole Muirhead, Chief, Pensions, Trusts, Insurance and Resources:

Robert Dubrule, Senior Tax Policy Officer, Business, Property and Personal.

## **TÉMOINS:**

#### À 15 h 30:

De The Scolarship Consultants of North America Ltd.:

Andrew R. Spanyi, conseiller.

À titre particulier:

Paul Badertscher.

Du ministère des Finances:

Len Farber, directeur, Division de la législation de l'impôt;

Dan MacIntosh, directeur adjoint intérimaire, Impôt sur les sociétés:

Brian Ernevein, chef, Impôt sur les sociétés;

Carole Muirhead, chef, Pensions, fiducies, assurances et ressources:

Robert Dubrule, agent principal, Politique de l'impôt, Entreprises, biens et particuliers.



#### HOUSE OF COMMONS

Issue No. 30

Monday, February 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 30

Le lundi 10 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## **Finance**

# **Finances**

## RESPECTING:

Pursuant to an order of the House dated Wednesday, February 5, 1992, study of Bill C-48, an Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

## **CONCERNANT:**

Conformément à un ordre de renvoi de la Chambre du mercredi 5 février 1992, étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

## WITNESSES:

(See back cover)

## TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 10, 1992 (39)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 7:35 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau, Pat Sobeski and René Soetens.

Acting Member present: Catherine Callbeck for Herb Gray.

Other Member present: Don Blenkarn and John Rodriguez.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, Legislative Counsel.

Witnesses: From the Canadian Deposit Insurance Corporation: R.A. McKinley, Chairman of the Board and Jean-Pierre Sabourin, President and C.E.O. From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992 the Committee proceeded to the consideration of Bill C-48: An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

On Clause 1

R.A. McKinley made a statement, and with the other witness from the Canada Deposit Insurance Corporation, and with Gordon King, from the Department of Finance, answered questions.

Pat Sobeski moved,—That the Clerk of the Committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the Chairman, in order to carry the Committee's general mandate until March 31, 1992.

At 9:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 10 FÉVRIER 1992 (39)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 35, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau, Pat Sobeski et René Soetens.

Membre suppléant présent: Catherine Callbeck remplace Herb Gray.

Autres députés présents: Don Blenkarn et John Rodriguez.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Du Bureau des conseillers législatifs: Robert Walsh, conseiller législatif.

Témoins: De la Société d'assurance-dépôts du Canada: R.A. McKinley, président du conseil; Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction. Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Conformément à l'ordre de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

Article 1

R.A. McKinley fait un exposé puis, avec l'autre témoin de la Société d'assurance-dépôts, et avec Gordon King, du ministère des Finances, répond aux questions.

Pat Sobeski propose,—Que la greffière du Comité soit autorisée à embaucher, en consultation avec le président, le personnel de soutien nécessaire au Comité afin de lui permettre de remplir son mandat général d'ici le 31 mars 1992.

À 21 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Finance

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Monday, February 10, 1992

• 1935

The Chairman: I would like to call the meeting to order. We have a couple of members on their way. I am aware of it because I left them in the restaurant to get here on time. The vote held us up a bit.

I would like to welcome Mr. McKinley from CDIC and Mr. King from the Department of Finance. I would invite Mr. McKinley to introduce the people who are with him and then provide opening comments. After that we will move on to Mr. King, and then we will go on to questions.

Mr. Ron A. McKinley (Chairman of the Board, Canada Deposit Insurance Corporation): Jean-Pierre Sabourin is the president and chief executive officer of CDIC. Lou Lederman is our general counsel and secretary. Donald Milner is a lawyer with the firm of Fasken, Campbell, Godfrey, in Toronto.

Mr. Chairman, we are here tonight, of course, to consider the provisions of Bill C-48, which provides some significant amendments to the CDIC Act, the prinicpal one being the restructuring provisions, which give CDIC significant additional powers to restructure troubled federally incorporated financial institutions. I hasten to point out that it does not cover provincial institutions.

It is in some significant degree patterned after the successful Bank of British Columbia Business Continuation Act, which Parliament graciously passed in 36 hours in November of 1986. Mr. Milner worked with us in Vancouver on that particular matter, and we have been fortunate to have him with us in assisting in the development of both the policy and the drafting of the current statute.

I can make a series of remarks, which I have sort of roughed out, Mr. Chairman. It should take maybe 10 or 15 minutes, or I can forget about the chat and get to the root of the problem. What would you prefer?

The Chairman: Normally we prefer the latter, but I think in this particular situation we have a number of members who were not involved with the bill you talked about, so I think we will go with the former.

Mr. McKinley: I will zing along as expeditiously as I can. In view of what you have said, it might be appropriate to make a few comments about CDIC itself, to remind you that it was incorporated a crown corporation in 1967. It was set up for the purpose of insuring deposits in member financial institutions. Originally the coverage was \$20,000 per deposit, as defined, and it was increased in 1967 to \$60,000.

Also in 1967—and I think this is quite important because it does bear on the philosophy behind Bill C-48, particularly the restructuring sections—the CDIC Act was amended to provide that the corporation be instrumental in the

[Translation]

## **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le lundi 10 février 1992

Le président: La séance est ouverte. D'autres députés se joindront à nous; je le sais, parce que je les ai laissés au restaurant, soucieux que j'étais d'arriver à l'heure. Le vote nous a retardé un peu.

Je souhaite la bienvenue à M. McKinley de la SADC et à M. King du ministère des Finances. J'invite M. McKinley à nous présenter ceux qui l'accompagnent et à nous présenter ensuite son exposé. Nous passerons ensuite à M. King, puis après aux questions.

M. Ron A. McKinley (président du Conseil, Société d'assurance-dépôt du Canada): Jean-Pierre Sabourin est président et chef de la direction à la SADC. Lou Lederman est notre conseiller juridique principal et secrétaire. Donald Milner est un avocat au cabinet Fasken, Campbell, Godfrey, de Toronto.

Monsieur le président, nous sommes ici ce soir pour examiner les dispositions du projet de loi C-48, qui propose d'apporter d'importantes modifications à la Loi sur la société d'assurance-dépôt du Canada. La principale modification a trait aux restructurations et propose d'accorder à la SADC d'importants pouvoirs additionnels de restructuration des institutions financières à charte fédérale qui se trouvent en difficulté. Je m'empresse de préciser que ce projet de loi ne s'applique pas aux institutions à charte provinciale.

Le projet de loi s'inspire lourdement de la Loi facilitant la poursuite des activités de la Banque de la Colombie-Britannique qui a donné de bons résultats et que le Parlement a gracieusement adopté en 36 heures en novembre 1986. M. Milner a travaillé avec nous à Vancouver sur ce dossier et nous avons eu la bonne fortune d'obtenir ses services pour l'élaboration de la politique et la rédaction du projet de loi.

Monsieur le président, je pourrais vous présenter les commentaires que j'ai préparés. Cela prendrait 10 à 15 minutes, ou encore, je peux laisser l'exposé et aller directement au coeur du problème. Quelle est votre préférence?

Le président: Normalement, nous préférerions la deuxième option, mais j'estime que plusieurs députés n'ont pas participé aux travaux sur le projet de loi dont vous avez parlé, de sorte que nous préférerions entendre l'exposé.

M. McKinley: Je vais y aller aussi rapidement que possible. Etant donné ce que vous avez dit, il serait peut-être bon que je dise quelques mots d'abord sur la SADC, pour vous rappeler qu'il s'agit d'une société de la Couronne créée en 1967. Sa mission est d'assurer les dépôts des institutions financières membres. A l'origine, la couverture maximale était de 20,000\$ par dépôt, selon la définition de la Loi, et le plafond a été porté à 60,000\$ en 1967.

C'est en 1967 aussi—et c'est important puisque cela reflète les principes sous-jacents au projet de loi C-48 et particulièrement les articles sur la restructuration—que la Loi sur la SADC a été modifiée de façon à stipuler que la

promotion of standards of sound business and financial practice for member institutions, to promote and otherwise contribute to the stability and competiveness of the financial system in Canada, and to pursue these objects for the benefit of persons having deposits with member institutions in such manner as will minimize the exposure of the corporation to loss.

We have I guess three fundamental objects: one is to provide deposit insurance, the second one is to contribute to proper financial practices, competition, and stability within the financial system, and to do those things in a manner that will minimize the risk of loss. The corporation has been organized from a corporate structure point of view to service those objects.

• 1940

It might be of interest to the members of your committee, Mr. Chairman, to let me make two or three comments concerning the recent operations of CDIC, because what this bill does is grant us significant powers to restructure and manage briefly the affairs of troubled financial institutions, and I think you should be satisifed that the corporation has in fact those talents available to it. Our performance as a corporation of course impinges on that assessment.

In 1986 the corporation had a deficit of \$1.25 billion, in round figures, and it reflected in significant degree three major losses, the loss in connection with the Canadian Commercial Bank, the Northland Bank, and the losses incurred in connection with the Fidelity Trust matter. Since then the corporation has steadily reduced its deficit, and at the end of 1990 it stood at \$642 million, roughly cut in half from what it was in 1986.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Do you have the figures for 1991?

Mr. McKinley: The audits are not out. I can tell you that the profits in 1991 are not likely to be as good as they were in 1990, but preliminary information is that we will be in the black. I will just say that in 1990 we earned \$208 million, which was more than any other crown corporation earned that year. I am kind of proud of the achievement which reflects pretty well on the CDIC staff and its board.

I think it is well to remember that the CDIC is not a charge on the public purse. Our operations are covered by premiums levied on member institutions. At the present time our premiums are at the rate of one-tenth of one percent of insured deposit liabilities. It is interesting, just as an aside, to observe that in the United States the Federal Deposit Insurance Corporation there charges its members premiums about three times the rate that we charge, and deposits are insured in that jurisdiction up to \$100,000 as compared to our \$60,000. The FDIC and its resolution trust company employs about 23,500 people. We employ 105 at CDIC, a rather material difference even when you apply the usual 10% factor.

#### [Traduction]

société veille à ce que ces institutions membres suivent des pratiques commerciales et financières saines et à favoriser d'une manière générale la stabilité et la compétitivité du système financier canadien. La société devait s'acquitter de ces missions dans l'intérêt des personnes ayant des dépôts auprès des institutions financières membres de façon à minimiser les risques de perte pour la société.

Bref, nous visons trois objectifs fondamentaux: fournir une assurance-dépôt, contribuer à l'adoption de pratiques financières saines et favoriser la compétitivité et la stabilité du système financier canadien, et cela de façon à minimiser les risques de perte. La Société a été structurée de façon à faciliter la réalisation de ces objectifs.

Monsieur le président, il serait peut-être bon que je fasse deux ou trois commentaires à l'intention des membres du comité sur les opérations récentes de la SADC. De fait, ce projet de loi nous accorde de nouveaux pouvoirs considérables de restructuration et de gestion, pendant un court laps de temps, des affaires des institutions financières en difficulté. Il conviendrait sans doute qu'on vous confirme que la société dispose des talents dont elle a besoin pour s'acquitter de cette mission. Le bilan de la société influencera cette évaluation.

En 1986, la Société avait un déficit de 1,25 milliard de dollars, en chiffres ronds, déficit qui reflétait dans une large mesure trois séries de pertes importantes, celles encourues lors de la défaillance de la Banque commerciale canadienne, de la Banque Northland et de Fidelity Trust. Depuis lors, la Société s'est employée à réduire graduellement son déficit qui, à la fin de 1990, se situait à 642 millions de dollars, soit à peu près la moitié de ce qu'il était en 1986.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Avez-vous les chiffres pour 1991?

M. McKinley: Les rapports des vérificateurs ne sont pas encore parus. Je peux toutefois vous dire que les bénéfices en 1991 seront vraisemblablement moins bons qu'en 1990, mais les données préliminaires indiquent que nous dégagerons un bénéfice. Je me contenterai de dire qu'en 1990 nous avons eu 208 millions de dollars de revenus, plus que toute autre société d'État pour la même année. Je ne suis pas peu fier de cette réalisation qui est tout à l'honneur du personnel et du conseil d'administration de la SADC.

Il m'apparaît utile de rappeler que la SADC n'est pas à la charge du trésor public. Nos opérations sont financées au moyen des primes que nous versent nos institutions membres. À l'heure actuelle, le taux des primes s'établit à 0,10 p. 100 de la valeur des dépôts assurés. Je vous signale en passant que la Federal Deposit Insurance Corporation des États-Unis prélève auprès de ses membres des primes environ trois fois plus élevées que les nôtres et que les dépôts y sont assurés jusqu'à 100,000\$, comparativement à 60,000\$ chez-nous. La FDIC et la Resolution Trust Company comptent un effectif d'environ 23,500 personnes. La SADC compte 105 employés, différence assez appréciable, même si l'on utilise l'habituel facteur de 10 p. 100.

I wish to make a few comments about the management of the corporation. The CDIC management is vested in its board of directors and it comprises four ex-offico directors, including the Deputy Minister of Finance—Gordon acts for many of our board meetings—the Governor of the Bank of Canada, the Superintendent of Financial Institutions, and the Deputy Superintendent of Financial Institutions.

The Chairman: Does the Governor of the Bank of Canada attend particular meetings? We are involved in another study involving the Bank of Canada at the moment. I am just gathering this information because we have to deal with this on Wednesday. Does the governor personally participate, or is it the designate of the governor? This has nothing to do with tonight's subject, I know, but if you could just give us some information.

Mr. McKinley: The governor has an alternate, as does the Deputy Minister of Finance and the superintendent. The governor does not attend all meetings, but like the deputy minister he attends meetings where there are particular issues in which he has an interest. Mr. Vachon, his alternate, attends on a regular basis, as does Gordon.

The Chairman: Thank you.

Mr. McKinley: Anyway, those are the four ex-officio directors, and there are four people who have been appointed from the private sector flowing out of the amendments to the act made in 1987. Quickly, these four private sector directors are: Susan Evans, who was the vice-president of law and corporate affairs at Encor Inc. in Calgary; Marcel Caron from Montreal, who is probably generally accepted as the dean of the chartered accountants in that province; Paul Morton, who has been very successful in the television industry—he is a lawyer, hails from Winnipeg, and he was for a number of years president of Global TV in Toronto. Ron Robertson, Q.C., is a senior partner at Fasken Campbell Godfrey, which is one of Canada's largest law firms; he has had many years of experience in corporate restructurings and makes a very significant contribution to the operation of the corporation. With Donald Milner, he played a leading role in drafting and working out the Bank of British Columbia restructuring.

• 1945

Mr. Rodriguez: Studying the financial institutions' experience?

Mr. McKinley: Yes. I think it's fair to say, in answer to that question, sir, that Mr. Robertson also has acted for banks on a number of occasions and is very familiar with what the practices of banks are. Mr. Robertson is a Rhodes scholar. Some of you may be interested in knowing that he is the younger brother of Gordon Robertson, who for many years was the Clerk of the Privy Council. Gordon is also a Rhodes scholar, which is unusual.

I myself was chairman of the Clarkson Company, the corporation through which Clarkson Gordon carried on its trustee and receivership practice. I guess I'm a three-headed monster, or maybe four. I'm an engineer, an accountant, and a banker, and also a licensed trustee in bankruptcy.

## [Translation]

Je vais maintenant dire quelques mots au sujet de l'administration de la société. La société est administrée par un conseil composé de quatre administrateurs d'office, à savoir le sous-ministre des Finances—Gordon participe à de nombreuses réunions de notre conseil—le gouverneur de la Banque du Canada, le surintendant des institutions financières et le surintendant adjoint des institutions financières.

Le président: Le gouverneur de la Banque du Canada assiste-t-il à certaines réunions plutôt qu'à d'autres? Nous terminons actuellement une autre étude sur la Banque du Canada. Je me renseigne parce que nous examinerons cette question mercredi. Le gouverneur participe-t-il personnellement à ces réunions ou y envoie-t-il un suppléant? Cela n'a rien à voir avec le sujet à l'ordre du jour ce soir, je le sais, mais pouvez-vous nous donner ce renseignement?

M. McKinley: Le gouverneur a un suppléant comme d'ailleurs le sous-ministre des Finances et le surintendant. Le gouverneur n'assiste pas à toutes les réunions, mais comme le sous-ministre, il assiste aux réunions qui portent sur des questions qui l'intéressent particulièrement. M. Vachon, son suppléant, assiste régulièrement à ces réunions, comme Gordon d'ailleurs.

Le président: Merci.

M. McKinley: Voilà donc les quatre membres d'office de notre conseil d'administration auxquels s'ajoutent quatre personnes du secteur privé nommées comme suit aux modifications apportées à la loi en 1987. Très rapidement, ces quatre administrateurs du secteur privé sont: Susan Evans, qui était vice-présidente aux Affaires juridiques et générales à Encor Inc. à Calgary; Marcel Caron de Montréal, généralement reconnu comme le doyen des comptables agréés de sa province; Paul Morton, qui a connu la réussite dans le secteur de la télévision-il est avocat à Winnipeg et a été pendant quelques années, président de Global TV, à Toronto. Ron Robertson, c.r., est associé principal au cabinet Fasken, Campbell, Godfrey, l'un des principaux cabinets d'avocats du Canada; il a une longue expérience des restructurations de sociétés et fait une contribution très importante au bon fonctionnement de la Société. Avec Donald Milner, il a joué un rôle-clé dans la rédaction et la mise en oeuvre du plan de restructuration de la Banque de la Colombie-Britannique.

M. Rodriguez: Il a étudié l'expérience des institutions financières?

M. McKinley: Oui. En réponse à cette question, il ne serait pas faux de dire, monsieur, que M. Robertson a aussi agi pour le compte de banques à maintes occasions et connaît très bien les pratiques des banques. M. Robertson est boursier de Rhodes. Je vous signale par ailleurs qu'il est le jeune frère de Gordon Robertson qui a pendant de longues années été greffier du Conseil privé. Gordon est aussi boursier de Rhodes, ce qui est peu commun.

Pour ma part, j'ai été président de la Clarkson Company, entité par l'entremise de laquelle Clarkson Gordon poursuit ses activités de syndic en faillite et de séquestre. Je suis donc un monstre à trois têtes, ou peut-être même à quatre. Je suis ingénieur, comptable, banquier et syndic en faillite agréé.

That's the outside group. The board meets between 12 and 15 times a year, and I think the people all address their responsibilities in a pretty serious fashion.

Mr. Sobeski (Cambridge): Just one quick question. You said that the board. . . you were in a \$1.2 billion down to \$642 billion—

Mr. McKinley: Million.

**Mr.** Sobeski: Sorry. Now, the premiums are one-tenth of one. I think in the legislation you can go to one-sixth of one.

Mr. McKinley: That is correct.

Mr. Sobeski: Have you any mandate that says why you use one-tenth, one-sixth? If you have a deficit, do you have to eliminate it in three years? Is there anything in your mandate, or is it just a board discretion?

Mr. McKinley: Our corporate plan calls for the deficit to be eliminated in 1994.

Mr. Sobeski: Who decided that? The board?

Mr. McKinley: Yes.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Or accepted by the government.

**Mr. McKinley:** And accepted, yes. I was just going to say that our corporate plan of course has to be submitted and approved through the normal—

Mr. Blenkarn: By the Governor in Council.

Mr. McKinley: Gordon just said the premium also has to be approved by the Governor in Council. Our practice is that annually at about this time we submit a recommendation to the minister concerning what we think the premiums should be.

Mr. Sobeski: But it's a board decision. It's not a mandate that if a deficit occurs you have to clear it up in four years or seven years.

Mr. McKinley: That's right.

Mr. Rodriguez: This \$642-million deficit you had in 1990, and you say it's now a \$208-million surplus.

Mr. McKinley: No. Let me make it clear. I said that in 1990 we reduced the deficit by \$208 million, to \$642 million.

The Chairman: The accumulated deficit.

Mr. McKinley: Yes. "Deficits" is a funny word.

The Chairman: Yes. We have that problem in another sense as well. This is the accumulated deficit that was brought down by \$208 million.

Mr. McKinley: Yes, that's right. Just to go over those numbers again, in 1986 we had a total negative deficit on the balance sheet of about \$1.25 billion, and because of earnings of the corporation subsequent to then and up to the end of 1990, that \$1.25 billion has been reduced to \$642 million.

[Traduction]

Voilà donc pour les administrateurs de l'extérieur. Le conseil se réunit entre 12 et 15 fois par année et j'estime que tous les administrateurs s'acquittent de leurs responsabilités avec beaucoup de sérieux.

M. Sobeski (Cambridge): Une courte question. Vous avez dit que le conseil... vous avez ramené le déficit de 1,2 milliard de dollars à 642 milliards...

M. McKinley: Millions.

M. Sobeski: Pardon. Le taux des primes est de un dixième de 1 p. 100. La loi vous permet de relever ce taux à un sixième de 1 p. 100, il me semble.

M. McKinley: C'est exact.

M. Sobeski: Y a-t-il des règles qui précisent que vous devez le fixer à un dixième ou à un sixième? Si vous avez un déficit, devrez-vous le résorber en trois ans? Y a-t-il quelque chose dans votre mandat à cet égard, ou la décision est-elle prise à la discrétion du conseil?

M. McKinley: Notre plan d'entreprise prévoit que le déficit sera résorbé en 1994.

M. Sobeski: Qui a décidé cela? Le conseil?

M. McKinley: Oui.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Ou accepté par le gouvernement?

M. McKinley: Et accepté, oui. J'allais dire que notre plan d'entreprise doit être soumis et approuvé selon la procédure normale. . .

M. Blenkarn: Par le gouverneur en conseil.

M. McKinley: Gordon vient de dire que le taux des primes doit aussi être approuvé par le gouverneur en conseil. Chaque année, à peu près à cette époque, nous faisons une recommandation au ministre quant au taux des primes.

M. Sobeski: La décision est prise par le conseil. Rien dans votre mandat ne précise qu'en cas de déficit, ce dernier doit être résorbé en quatre ans ou encore en sept ans.

M. McKinley: C'est exact.

M. Rodriguez: Vous avez dit qu'en 1990 vous avez un déficit de 642 millions de dollars et que vous avez maintenant un excédent de 208 millions de dollars?

M. McKinley: Non. Permettez-moi de préciser. J'ai dit qu'en 1990, nous avions réduit le déficit de 208 millions de dollars pour le ramener à 642 millions de dollars.

Le président: Le déficit cumulé.

M. McKinley: Oui. «déficit» est un drôle de mot.

Le président: Oui. Nous avons le même problème dans un autre sens. Il s'agit du déficit cumulé qui a été réduit de 208 millions de dollars.

M. McKinley: Oui, c'est exact. Je reprends ces chiffres. En 1986, nous avions un déficit négatif total d'environ 1,25 milliard de dollars et, grâce aux revenus de la société pour les années subséquentes et jusqu'à la fin de 1990, ce déficit de 1,25 milliard de dollars a été ramené à 642 millions de dollars.

Mr. Rodriguez: That does not reflect the Standard Trust thing. You're going to have to pick up there.

Mr. McKinley: Standard Trust will be dealt with in the 1991 statement.

Mr. Blenkarn: What will be the cost of Standard Trust?

Mr. McKinley: Audited statements aren't off, Mr. Blenkarn.

The Chairman: I am just going to make a comment right now so we we won't get too carried away. We're going to have Mr. McKinley back for other subjects before too long, so I would like to stick to the bill tonight, if we can, and what he's saying. I've spoken to him earlier about Standard Trust and the CCB, Mr. Rodriguez, and expressed some concerns you had. I have concerns about Fidelity Trust that I plan to raise at that time, but I would like to leave those sleeping dogs tonight, if we can, and stick to—

Mr. Rodriguez: I wasn't trying to get him side-tracked.

The Chairman: I'm not complaining. I am just saying—

Mr. Rodriguez: I'm not trying to get him side-tracked, but it's very important for us to see what competent managers they are at CDIC, because that's important when we're giving them new powers with FIRP. They've already got FISC, and now they've got FIRP.

The Chairman: Okay.

• 1950

Mr. McKinley: With respect to the quality of the management of the corporation, of the 105 people we have on staff, approximately 50% of them are professionally qualified one way or another. We have lawyers, accountants, former bankers and a couple of us hold licences as trustees in bankruptcy. It is that kind of integrated skill that I think is required to effectively carry out the operations of the corporation. We had about 25 people in 1985, so for all practical purposes the corporation is a new organization that has grown quite a bit.

**Mr. Rodriguez:** Will you have to add to that with these FIRP powers?

Mr. McKinley: I suppose that depends on what happens in the marketplace. FIRP powers may be useful by the fact that they are there, and the fact that they are there may in some cases preclude their use. I've drawn analogies in other hearings, but having the power often means that you don't have to use it.

Mr. Rodriguez: Something like packing a gun and hoping you don't have to draw it. Is that the analolgy?

Mr. McKinley: That's right. To use an example from World War II, the *Tirpitz* was tied up in Norway for most of the war. It didn't do much damage to anybody, but it tied up half the Royal Navy for that period of time simply because it was there. You could draw the same kind of parallel with respect to FIRP—because it is there and strong, you don't have to use it, and that is probably just as well.

[Translation]

- M. Rodriguez: Cela ne tient pas compte de la défaillance de Standard Trust. Cela vous coûtera bien quelque chose.
- M. McKinley: L'affaire Standard Trust sera reflétée dans les états financiers de 1991.
  - M. Blenkarn: Que coûtera la défaillance de Standard Trust?
- M. McKinley: Les états financiers vérifiés n'ont pas été arrêtés encore, monsieur Blenkarn.

Le président: Je tiens à dire ceci dès maintenant pour que nous ne laissions pas emporter. M. McKinley reviendra sous peu examiner avec nous d'autres questions. J'aimerais donc que nous nous en tenions ce soir au projet de loi, si c'est possible. Je lui ai déjà parlé de Standard Trust et de la BCC, monsieur Rodriguez, et je lui ai fait part de certaines de vos préoccupations. Fidelity Trust me tracasse et je prévois soulever cette question à ce moment-là, mais il vaudrait mieux que nous laissions ces questions pour ce soir, si nous le pouvons, pour nous en tenir au...

M. Rodriguez: Je n'essayais pas de le détourner du sujet.

Le président: Je ne me plains pas. Je dis tout simplement. . .

M. Rodriguez: Je n'essaie pas de le détourner du sujet, mais il est très important pour nous de voir à quel point les administrateurs de la SADC sont compétents, puisque nous envisageons de leur donner de nouveaux pouvoirs de restructuration des institutions financières. Ils ont déjà le CSIF et auront maintenant le PRIF.

Le président: D'accord.

- M. McKinley: En ce qui conscerne la qualité de la gestion de la société, près de la moitié de nos 105 employés ont des qualifications professionnelles. Nous avons des avocats, des comptables, d'anciens banquiers, et certains d'entre nous détiennent des licences de syndic de faillite. Nous avons justement besoin de cette diversité de compétences pour mener à bien les activités de la société. En 1985, nous avions environ 25 employés; en tout état de cause, la société est un organisme nouveau qui a connu une certaine croissance.
- M. Rodriguez: Avez-vous l'intention de continuer sur la même voie avec les pouvoirs relatifs au PRIF?
- M. McKinley: Cela dépend de l'évolution du marché. Les pouvoirs relatifs au PRIF peuvent être utiles en raison de leur existence et, dans certains cas, leur existance pourrait empêcher leur utilisation. J'ai établi des analogies dans d'autres audiences, mais souvent, on n'utilise pas nécessairement les pouvoirs que l'on détient.
- M. Rodriguez: C'est comme si on chargeait un fusil en espérant qu'on ne l'utiliserait pas. Est-ce là l'analogie?
- M. McKinley: Exactement. Prenons un exemple tiré de la Deuxième Guerre mondiale. Le *Tirpitz* a été immobilisé en Norvège pendant la plus grande partie de la guerre. Personne n'en a vraiment souffert, mais il a immobilisé la moitié de la Marine royale pendant tout ce temps, tout simplement en raison de sa présence. On peut établir le même type de parallèle en ce qui conscerne le PRIF: parce qu'il existe et parce qu'il est fort, on ne doit pas nécessairement l'utiliser, et c'est sans doute tant mieux.

Mr. Chairman and members of the committee, the board of directors and the management of CDIC unanimously support this bill, in particular the restructuring provisions within it. I think it is important that you understand that this is a piece of legislation which has our full and undivided support. It is the result of an in-depth policy study by the senior advisory committee of the Department of Finance, as well as by the financial institutions supervisory committee. These two policy committees have been set up under various authorities and they contain senior representatives from the Department of Financial Institutions, ourselves, and as needed, representatives from the Department of Justice.

As I said at the outset, the concepts in the restructuring sections of the bill originated with the Bank of British Columbia experience, or perhaps even earlier, with Mr. Justice Estey's report which dealt with the CCB and Northland Bank. His report recommended that CDIC be authorized to design, implement and execute, subject to ministerial approval, all bank assistance programs. I think those are recommendations 39 and 40. Those of you who study the bill carefully will conclude that those parameters are followed in the bill.

The next thing to move on to is a summary of how Bill C-48 will work, particularly its restructuring sections. I think it is important to recognize that the implementation of what we call FIRP requires a number of findings and recommendations, culminating in Governor in Council approval. These steps are as follows. First, the Superintendent of Financial Institutions has to find that a federal member is no longer viable or is about to become no longer viable, and he then so reports to CDIC.

Just to remind you, the superintendent is a member of the board of CDIC, so there should be some decent co-ordination in that area. As well, the viability concept is a less serious fatal illness than insolvency. It tries to move the process back a little and give a bit more lead time.

• 1955

Mr. Blenkarn: How do you know when somebody is about to become no longer viable? Isn't that just a subjective opinion? The board of directors of the corporation might think they are quite viable, the shareholders think they are viable, and all of a sudden the superintendent decides he doesn't think they are going to remain viable. What kind of a power is this—"I don't think your business is going to last, so I am going to take you over without your aye, yes, or no"?

Mr. McKinley: The clause of-

Mr. Blenkarn: Expropriation without compensation or trial.

[Traduction]

Monsieur le président, membres du comité, le Conseil d'administration et la Direction de la SADC appuient unanimement ce projet de loi et, en particulier, ses dispositions relatives à la restructuration. Il est important que vous compreniez qu'il s'agit ici d'un projet de loi qui bénificie de notre appui total et unanime. C'est le résultat d'une étude politique en profondeur effectuée par le Comité consultatif supérieur du ministère des Finances, ainsi que par le Comité de surveillance des institutions financières. Ces deux comités d'orientation ont été mis sur pied par divers organismes, et ils sont composés de représentants supérieurs du ministère des Finances et de la Banque du Canada, du surintendant des institutions financières, de nous-mêmes, et au besoin de représentants du ministère de la Justice.

Comme je l'ai dit au départ, les dispositions du projet de loi relatives à la restructuration ont été inspirées de l'expérience de la Banque de Colombie-Britanique, ou même d'une expérience antérieure, en l'occurence le rapport du juge Estey sur la CCB et la Norbanque. Dans ce rapport, M. Estey recommandait qu'on autorise la CADC à concevoir, mettre en oeuvre et exécuter tous les programmes d'aide aux banques, à condition que le ministre soit d'accord. Je pense qu'il s'agit des recommendations 39 et 40. Si vous examinez attentivement le projet de loi, vous en arriverez à la conclusion que ces paramètres sont respectés.

Ensuite, il s'agit d'indiquer en bref comment fonctionnera le projet de loi C-48 et, en particulier, ses articles relatifs à la restructuration. Il importe de reconnaître que la mise en oeuvre de ce que nous appelons PRIF nécessite un certain nombre de résultats et de recommendations et, en dernière analyse, l'approbation du gouverneur en conseil. On procède de la manière suivante: Premièrement, le surintendant des institutions financières doit constater qu'un organisme fédéral n'est plus viable ou qu'il est sur le point de perdre sa viabilité; ensuite, il en rend compte à la SADC.

Je vous rappelle que le surintendant est membre du Conseil d'administration de la SADC, ce qui permet d'assurer une certaine coordination dans ce secteur. De même, la non-viabilité est moins lourde de conséquences que l'insolvabilité. Elle permet de ralentir un peu le processus et de rallonger davantage le délai d'exécution.

M. Blenkarn: Comment peut-on déterminer qu'une institution est sur le point de perdre sa validité? Ne s'agit-il pas là d'un jugement subjectif? Le surintendant peut décider qu'une institution ne demeurera pas viable même si le conseil d'administration et les actionnaires de la société estiment qu'elle est très viable. Au nom de quel pouvoir peut-il dire: «je ne crois pas que votre entreprise puisse s'en sortir, je vais donc la reprendre et vous n'avez rien à dire»?

M. McKinley: L'article sur. . .

M. Blenkarn: Il s'agit d'une expropriation sans compensation ni procès.

Mr. McKinley: No. If you look at clause 39 of the bill, the guidelines for the superintendent to determine viability or non-viability, as the case may be, are set out. There are four of them: "the federal member institution is dependent to an excessive extent on loans, advances, guarantees or other financial assistance to sustain its operations". This is at page 5, or page 199 if you have the statute there, Mr. Blenkarn.

Mr. Blenkarn: I have the statute in front of me: "dependent to an excessive extent on loans, advances, guarantees or other financial assistance". What is "excessive"? That is a subjective opinion, isn't it?

Mr. McKinley: Sure. Let me go on. I think you have to take these things as a group and not necessarily in isolation. If "the federal member institution has lost the confidence of depositors and the public"...

Mr. Blenkarn: You would have to have a run. If you didn't have a run you would be okay, would you?

Mr. McKinley: Yes, or alternatively deposits as they are maturing are not redeposited into the—

Mr. Blenkarn: In other words, you need a run.

Mr. McKinley: Of sorts, yes.

Mr. Blenkarn: Okay.

Mr. McKinley:

the federal member institution's regulatory capital, within the meaning assigned to that expression by the Bank Act or the Trust and Loan Companies Act, whichever is applicable, is or is about to become substantially deficient; or the federal member institution has failed to pay any liability that had become due and payable or will not be able to pay its liabilities as they become due and payable.

I read those—you are a lawyer, Mr. Blenkarn, I am not—as guidelines for the superintendent to follow to try to come to a conclusion on whether or not an institution is viable.

Mr. Blenkarn: Is it your opinion that the superintendent must find all of the things, or just any one of these items?

Mr. McKinley: I think he has to have regard—

Mr. Blenkarn: "...may take into account all matters the Superintendent considers relevant, but in all cases the Superintendent shall have regard to whether, in the opinion of the Superintendent..."

Mr. McKinley: Right.

Mr. Blenkarn: In your view does he have to make sure that they are all occurring, or any one of them?

Mr. Gordon King (General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance): I believe those are to give him guidance.

Mr. Blenkarn: He doesn't have to take any of these things into account then is what you saying, Mr. King.

[Translation]

M. McKinley: Non. Vous pouvez lire à l'article 39 du projet de loi les directives sur lesquelles doit se fonder le surintendant pour déterminer si l'institution est viable ou non, selon le cas. Il y a quatre critères: «Le maintien des opérations de l'institution fédérale membre dépend dans une trop grande mesure de prêts, d'avances, de garanties ou d'une autre financière». Cela se trouve à la page 5, ou à la page 199, selon que vous avez le projet de loi ou la loi, monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: J'ai la loi sous les yeux. Lorsqu'on dit: «dépend dans une trop grande mesure de prêts, d'avances, de garanties ou d'une autre aide financière», qu'entend-t-on par «une trop grande mesure»? Il s'agit d'un jugement subjectif, n'est-ce pas?

M. McKinley: Bien sûr. Permettez-moi de continuer. Il faut prendre ces critères dans leur ensemble, et non séparemment. Autre critère: «l'institution fédérale membre a perdu la confiance des déposants et du public»...

M. Blenkarn: Il faudrait donc que les guichets de l'institution soient assiégés. Sinon, on estime que l'institution est viable. Est-ce bien cela?

M. McKinley: Oui, ou alors les dépôts qui arrivent à expiration ne seraient pas redéposés...

M. Blenkarn: En d'autres mots, que les guichets soient assiégés.

M. McKinley: D'une certaine façon, oui.

M. Blenkarn: D'accord.

M. McKinley:

«Son capital réglementaire, au sens de la Loi sur les banques ou de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts, selon le cas, est nettement insuffisant ou sur le point de l'être; ou elle n'a pas acquitté une dette exigible ou ne pourra faire face à ses obligations au fur et à mesure qu'elles deviendront exigibles.»

C'est vous qui êtes avocat, monsieur Blenkarn, pas moi. Il s'agit des lignes directrices que doit suivre le surintendant pour pouvoir déterminer si une institution est viable ou non.

M. Blenkarn: À votre avis, est-ce que tous ces critères doivent s'appliquer ou suffit-il que certains d'entre eux s'appliquent?

 $M,\ McKinley;$  Je crois que le surintendant doit tenir compte. . .

M. Blenkarn: On dit dans le projet de loi: «le surintendant prend en compte tous les facteurs qu'il juge pertinents; il doit notamment déterminer si, à son avis. . .».

M. McKinley: C'est juste.

M. Blenkarn: À votre avis, doit-il s'assurer que tous les critères s'appliquent, ou seulement certains d'entre eux?

M. Gordon King (directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances): J'imagine que ces lignes directrices sont là pour le guider.

M. Blenkarn: Vous dites donc, monsieur King, qu'il n'a pas à en tenir compte.

Mr. King: I think you put your finger on it, Mr. Blenkarn, that there clearly is a judgment call required there. I think, by nature of the business of regulating financial institutions, the key issue is how they will fare in the future, and that does imply a complex judgment. I think the superintendent is constantly in that position when he is regulating financial institutions, having to make judgments.

Mr. McKinley: Let me take a simple case that I think may illustrate how the superintendent could be concerned about the viability.

An institution on its balance sheet could meet all of the regulatory tests. It could be losing, as one recently did, \$10 million a month. The superintendent examines its operations and comes to the conclusion that there is no immediate way in which there is any prospect that operating loss is going to be reversed. Now, should the superintendent sit by and let the losses carry on and carry on and carry on, and do nothing about them until the institution is or is about to become insolvent?

As I said earlier, what this legislation, as I understand it, is attempting to do is to move the process back a step, earlier in the process, to allow an institution to be dealt with that is or is about to become no longer viable, before the rot has proceeded further.

• 2000

Mr. Blenkarn: Yes, but the trouble with the rot is it's in the opinion of the superintendent. If a superintendent thinks there's a likelihood of a run on deposits, according to this bill he could take it over. If there isn't any run—well, isn't that too bad—he has taken it over and sold the shareholders out and it's too bad about private property interests. Here we are, expropriation without compensation.

Mr. King: Mr. Blenkarn, can I try to respond to that? I think you've put your finger on an issue for the bill. It's a question of walking the line between protection to the owners of the institution, and the general public interest and the protection of the public. If that institution goes on and gets into further difficulty and goes into liquidation, that's pretty disruptive for all of the customers of that institution, so that—

Mr. Blenkarn: I may trust you, Mr. King, and I may like Ron McKinley and I might think Mike Mackenzie is a great guy, but you know what? There's a new government elected and they appoint people who have a different attitude toward private capital, and they decide to use this big bill to take it over. Now tell me where I go from there.

Mr. McKinley: Just a minute, Mr. Chairman, if I may. Why don't we review the process?

The Chairman: I'd like to do that. We're having fun here now, so—

[Traduction]

M. King: Vous avez mis le doigt sur le problème, monsieur Blenkarn, puisque de toute évidence, le surintendant doit porter un jugement. Compte tenu de la nature de la réglementation des institutions financières, l'élément clé, c'est de déterminer quel sera leur rendement futur et pour cela il faut porter un jugement complexe. Le surintendant doit constamment porter de tels jugements lorsqu'il réglemente les institutions financières.

M. McKinley: Permettez-moi de vous donner un exemple bien simple qui illustrera comment le surintendant peut traiter la question de viabilité.

Supposons qu'une institution réponde à tous les critères de la réglementation dans son bilan. Cette institution pourrait perdre 10 millions de dollars par mois, comme cela a été récemment le cas. Le surintendant examine le fonctionnement de l'institution et en arrive à la conclusion qu'il n'est, ni sera possible de rectifier cette situation. À votre avis, le surintendant devrait-il se croiser les bras et laisser les pertes s'accumuler jusqu'à ce que l'institution devienne insolvable ou soit sur le point de l'être?

Comme je l'ai déjà dit, le présent projet de loi, si je comprends bien, vise à ce que l'on puisse intervenir plus tôt dans le processus, pour permettre de régler le cas d'une institution qui n'est plus viable ou est sur le point de ne plus l'être avant qu'il n'y ait plus rien à sauver.

M. Blenkarn: Oui, mais ce qui cloche, c'est que c'est le surintendant qui décide s'il y a un problème. Si le surintendant estime qu'il pourrait y avoir un retrait massif des dépôts, il pourra, selon ce projet de loi, reprendre carrément l'institution. Si par la suite il n'y a pas de retrait massif—alors, c'est bien dommage—il aura repris l'institution, vendu les titres des actionnaires et tant pis pour les tenants de la propriété privée. Et on en arrive à une expropriation sans compensation.

M. King: Monsieur Blenkarn, permettez-moi de vous répondre. À mon avis, vous avez mis le doigt sur l'un des problèmes du projet de loi. Il s'agit d'établir où se situe la frontière entre la protection des propriétaires d'une institution, d'une part, et d'autre part, l'intérêt du grand public et sa protection. Si une institution poursuit ses activités, s'endette encore davantage et doit être liquidée, cela dérange évidemment tous les clients de cette institution, et donc...

M. Blenkarn: Même si je vous fais confiance, monsieur King, même si j'aime bien Ron McKinley et si je crois que Mike Kackenzie est un chic type, il n'en reste pas moins que si un nouveau gouvernement est élu et qu'il confie des postes à des gens qui ont une attitude différente à l'égard du capital privé, alors ces gens-là pourront se servir de ce projet de loi pour mettre le grappin sur ce capital. Que faut-il faire?

M. McKinley: Un instant, monsieur le président. Ne conviendrait-il pas d'examiner le processus?

Le président: Cela me plairait. Nous nous amusons bien, mais. . .

Mr. McKinley: Sure, that's fine, but this is a serious matter, notwithstanding. The process is first, that the superintendent comes to the conclusion that an institution is or is not likely to continue to be viable. Then he reports that to CDIC. The superintendent can't do a damned thing. He can only report. That's the first thing that happens.

The CDIC board, which I think is a reasonably competent group of people, then considers the superintendent's report. At that point the board may—not must—may recommend to the minister that a vesting order be made, I think is the term in the hill.

Mr. Blenkarn: Well, let's stop for a moment. The superintendent's board and your board are so interlocking that they virtually have no differences at all, except the four independent members you happen to have on your board. The majority of the board in both cases is identical.

Mr. McKinley: No-

Mr. Blenkarn: Frank Gorbet and the governor and Mackenzie—you know, the same board.

Mr. McKinley: But they sit on the CDIC board-

Mr. Blenkarn: Sure, and they look after the superintendent too. They're on the superintendent's board.

Mr. McKinley: I don't think the superintendent has a board—

Mr. King: Mr. Blenkarn, you may be referring to the Financial Institutions Supervisory Committee.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. King: That's something that Mr. Mackenzie chairs, but it's not his board in the sense that he reports to it.

Mr. Blenkarn: I mean, if he was incorporated in a separate corporation, it would be his board. It's the supervisory committee.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, with respect, the Financial Institutions Supervisory Committee is set up for the purpose of exchanging information between member agencies. There's no line of authority. It can't require anybody to do anything except provide information.

Mr. Blenkarn: I know, but the fact of the matter is that it's the same guys. It's all very well for you to say the superintendent reports, but the same people who operate in the same committee do all the reporting to each other. There's no independent judgment involved.

Mr. McKinley: There are five of us on the CDIC board, who have independent judgment, I think. The process can't yet be on the level of the superintendent reporting unless the CDIC board agrees. I can assure you that our meetings are not all placid. In any event, let me just carry on with the process.

[Translation]

M. McKinley: Bien sûr, mais il s'agit tout de même d'une question sérieuse. Selon le processus, le surintendant doit d'abord déterminer qu'une institution n'est pas viable ou elle sur le point de ne plus l'être. Il présente ensuite un rapport à la SADC. C'est là que s'arrête le pouvoir du surintendant. Tout ce qu'il peut faire, c'est présenter un rapport. C'est la première étape.

Le conseil d'administration de la SADC, qui à mon avis est composé de gens compétents, étudie ensuite le rapport du surintendant. Ce conseil peut alors, je dis bien peut et non doit—recommander au ministre de prendre un décret de dévolution, du moins c'est le terme utilisé dans le projet de loi.

M. Blenkarn: Arrêtons-nous un instant. Le conseil d'administration du surintendant et votre conseil d'administration sont interreliés à un tel point qu'il n'existe pas de différence entre les deux, si ce n'est des quatre membres indépendants qui siègent à votre conseil d'administration. Dans la majorité des cas, les membres des deux conseils d'administration sont les mêmes.

M. McKinley: Non...

M. Blenkarn: Frank Gorbert et le gouverneur, et M. Mackenzie—il s'agit du même conseil d'administration.

M. McKinley: Mais ils siègent au conseil d'administration de la SADC...

M. Blenkarn: Bien sûr, et ils s'occupent aussi du surintendant. Ils siègent aussi au conseil d'administration du surintendant.

M. McKinley: Je ne crois pas que le surintendant ait un conseil d'administration...

M. King: Monsieur Blenkarn, vous parlez sans doute du Comité de surveillance des institutions financières.

M. Blenkarn: Oui.

M. King: Même si M. Mackenzie préside ce Comité, il ne s'agit pas de son conseil d'administration puisqu'il présente des rapports à ce Comité-là.

M. Blenkarn: S'il s'agissait d'une société particulière, le Comité de surveillance aurait son conseil d'administration.

M. McKinley: Monsieur le président, sauf votre respect, le Comité de surveillance des institutions financières a été créé pour permettre des échanges de renseignements entre les organismes membres. Il n'y a pas de pouvoir hiérarchique. Le Comité ne peut rien demander à ses membres, si ce n'est de fournir des renseignements.

M. Blenkarn: Je le sais, mais en fin de compte, il s'agit des mêmes personnes. Vous dites que le surintendant présente des rapports, très bien, mais ce sont les mêmes gens qui siègent au même comité qui se font tous des rapports les uns aux autres. Il n'y a donc pas de jugement indépendant.

M. McKinley: Au conseil d'administration de la SADC, nous sommes cinq à pouvoir porter des jugements indépendants. Le processus ne peut en arriver au niveau des rapports du surintendant à moins que le conseil d'administration de la SADC ne soit d'accord. Je puis vous assurer qu'il n'y a pas de calme plat à nos réunions. De toute façon, permettez-moi de continuer mon examen du processus.

The Chairman: Yes, please do.

Mr. McKinley: The superintendent reports to the CDIC board that he doesn't think a member institution is any longer viable. The board then considers the superintendent's report. The board may, if it thinks it appropriate... Lots of things can happen at that point. You may require more information, you may want to get an independent assessment made, you may want to do all sorts of things, depending on the particular circumstances.

The board then directs management to request from the minister that a vesting order be made. The minister is then required to hold a hearing and provide an opportunity for the member involved to meet with the minister and explain the member's point of view.

• 2005

Mr. Blenkarn: Is the hearing a public one?

Mr. McKinley: I think the bill is silent on that aspect.

Mr. Blenkarn: That's in the back hall, isn't it?

Mr. McKinley: I have no idea whether it is in the back hall or the—

Mr. Blenkarn: Or the minister's closet.

Mr. King: I think this section flows from the normal concept that, in order for a minister to make a decision in a fair and just way, he or she should allow the affected party—in this case, the company—a chance to come and present their views to the minister. That is the purpose of that section.

**Mr. McKinley:** Carrying on with the process, Mr. Chairman, the minister can then agree, after the hearing, to make a vesting order or he may not.

Mr. Rodriguez: So the minister makes an order and the CDIC becomes the sole shareholder of the institution.

Mr. McKinley: I am sorry, I am in error. The minister makes a recommendation to the Governor in Council and then the Governor in Council makes the order.

Mr. Rodriguez: So you have this restruction order and CDIC becomes the sole shareholder at that point.

Mr. McKinley: That is right.

Mr. Rodriguez: And then the people to whom you think you're going to sell this operation back out of the deal and you end up owning a financial institution.

Mr. McKinley: That result is theoretically possible, but practically speaking is not likely.

Mr. Rodriguez: I don't know. The way I see people slipping and sliding these days, with some of the current problems, you think you have a buyer on the hook and then he's not on the hook anymore.

Mr. McKinley: What would normally be done—if there is such a thing as normal in these circumstances—is an agreement would probably be entered into with a buyer, subject to obtaining the vesting order and so on.

[Traduction]

Le président: Je vous en prie, allez-y.

M. McKinley: Le surintendant signale au conseil d'administration de la SADC que, à son avis, une institution membre n'est plus viable. Le conseil d'administration étudie alors le rapport du surintendant. Le conseil d'administration peut, s'il estime que c'est nécessaire. . . Il peut se produire beaucoup de choses à cette étape-là. On peut demander davantage de renseignements, on peut commander une évaluation indépendante, on peut prendre toutes sortes de mesures, selon le cas.

Le conseil d'administration ordonne ensuite à la direction de demander au ministre d'émettre un décret de dévolution. Le ministre doit ensuite tenir une audience pour donner la possibilité à l'institution membre de rencontrer le ministre et d'expliquer son point de vue.

M. Blenkarn: S'agit-il d'une audience publique?

M. McKinley: On n'en dit rien dans le projet de loi.

M. Blenkarn: Il s'agit d'une audience privée, n'est-ce pas?

M. McKinley: Je ne sais pas. . .

M. Blenkarn: Dans le confessionnal du ministre.

M. King: Je crois qu'il s'agit de l'application d'un concept normal, c'est-à-dire que pour que le ministre puisse prendre une décision juste et équitable, il ou elle doit donner à la partie concernée—dans ce cas l'institution—l'occasion de venir expliquer son point de vue. C'est l'objectif de cet article.

M. McKinley: Pour poursuivre avec le processus, monsieur le président, le ministre peut décider, après l'audience, d'émettre le décret de dévolution ou non.

M. Rodriguez: Le ministre émet donc un décret et la SADC devient seule actionnaire de l'institution.

M. McKinley: Désolé, j'ai fait une erreur. Le ministre présente une recommandation au gouverneur en conseil et c'est ce dernier qui émet le décret.

M. Rodriguez: Vous obtenez donc que le décret de restructuration soit émis et la SADC devient alors seule actionnaire.

M. McKinley: C'est juste.

M. Rodriguez: Et ensuite les gens à qui vous pensiez vendre l'institution se retirent de la transaction et vous vous trouvez pris avec une institution financière sur les bras.

M. McKinley: C'est un résultat possible en théorie mais peu probable dans la pratique.

M. Rodriguez: On ne sait jamais. De la façon dont les transactions se font à l'heure actuelle, compte tenu des problèmes, on pense avoir un acheteur et puis tout à coup, on n'en n'a plus.

M. McKinley: Ce qui se ferait normalement—si on peut parler de normalité dans un tel cas—c'est que l'on conclurait probablement une entente avec l'acheteur, entente assujettie à l'obtention du décret de dévolution, etc.

Mr. King: Could I just stop here for a minute, because there is one point, if I could just step back to the background, and it may be implicit in your question. It is certainly something I have found when I have been talking to different people about this subject.

Mr. McKinley has correctly pointed out that this is an important new power for the CDIC and it is important to realize that it doesn't represent a major change in direction. The CDIC has a choice when it's faced with a failing financial institution as to whether it wants to try to arrange a going-concern basis, which may involve some type of merger, buyer or agency agreement, or such types of arrangements. The CDIC has done so on a number of occasions in the past, and indeed the Bank of B.C. was in a particular situation where the CDIC facilitated that process. So the process of the CDIC having to assess the situation of a failing financial institution and make a decision as to whether or not to try to do something to obtain a going-concern solution has been there for the last decade.

The change that is made in this bill gives the CDIC the power to deal with the shareholders and the owners at an ealier stage and to do so more effectively. You can be in a situation where the shareholders may have relatively little at stake as the value of the institution declines, particularly if a shareholder is in a situation of having borrowed funds in order to own the shares.

So you can have a situation where there is a modest amount of capital in the company, but it has no value from the point of view of the shareholder. They're in a situation where, if they keep the company open, any downside essentially falls onto the deposit insurer or the uninsured depositors and other creditors. Any upside essentially goes to the benefit of the shareholders. So your normal market forces may not be operating in that type of situation.

So the CDIC is in a position of having to prudentially find buyers for troubled financial institutions or participate in some type of arrangement that will facilitate a going-concern solution, which has been around for some time.

We are looking at an improvement in that process so it can take place earlier and so you can get a situation where shareholders can, in a sense, block a constructive solution and extract a payment for CDIC.

It is important to understand that because there seems to be some impression in some places that the CDIC will be entering into a type of business transaction it has never entered into before, as a result of this power. It has handled these types of transactions before. The issue is that the CDIC can now deal with the shareholder in a different way.

Mr. Rodriguez: But how can you say that for federally incorporated financial institutions that contribute to CDIC, yet provincially instituted financial institutions, that contribute to CDIC, are perfectly free to do so? They are getting the best of both worlds.

[Translation]

M. King: Permettez-moi d'intervenir. Je vais revenir au contexte car votre question contient un point intéressant. Du moins, c'est ce que j'ai constaté en discutant avec diverses personnes à ce sujet.

M. McKinley a souligné à juste titre qu'il s'agit de nouveaux pouvoirs importants pour la SADC et qu'il importe de se rendre compte que cela ne représente pas un grand changement dans l'orientation de la société. Lorsque la SADC est aux prises avec une institution financière en difficulté, elle doit exercer un choix et décider si elle pourra organiser les choses de façon à ce que l'institution continue de fonctionner; elle peut le faire par divers moyens, fusion, vente, entente avec un organisme, etc. La SADC l'a fait à maintes reprises par le passé, et le cas de la Bank of British Columbia a été l'un des cas où la SADC a facilité ce processus. Il y a bien 10 ans que la SADC évalue la situation des institutions financières en difficulté et décide si elle doit ou non essayer de trouver une solution permettant le maintien des opérations de l'institution.

Ce qui est nouveau, dans ce projet de loi, c'est qu'il donne à la SADC le pouvoir de traiter avec les actionnaires et les propriétaires plus tôt et plus efficacement. Il peut arriver que les actionnaires aient relativement peu à perdre si la valeur de l'institution diminue, surtout si les actionnaires ont emprunté des fonds pour acheter les actions.

Il peut arriver que l'institution possède un capital modeste mais qu'il soit sans valeur pour les actionnaires. En pareil cas, si l'on permet à l'institution de poursuivre ses opérations, ce sont l'assureur des dépôts, les déposants non assurés et les autres créanciers qui devront essuyer les pertes. Tous les gains reviendront aux actionnaires, car alors les forces normales du marché ne peuvent s'appliquer.

Donc, la SADC doit décider si elle doit trouver des acheteurs pour l'institution financière en difficulté ou participer à l'organisation de mesures qui permettront à l'institution de poursuivre ses opérations. Cela se fait depuis quelque temps déjà.

Nous avons étudié des moyens d'améliorer le processus de façon à ce que l'on puisse l'entreprendre plus tôt et de façon à ce que les actionnaires ne puissent, d'une certaine façon, empêcher l'adoption d'une solution constructive afin de soutirer un paiement de la SADC.

Il importe de bien comprendre cela car il semble que, selon certains, la SADC s'engagera dans un mode de transaction commerciale sans précédent dans son histoire, par suite de l'obtention de ce pouvoir. La SADC a déjà mené à bien de telles transactions. Mais maintenant, la SADC pourra traiter avec les actionnaires d'une autre façon.

M. Rodriguez: Comment pouvez-vous dire cela alors que, comparativement aux institutions à charte fédérale qui cotisent à la SADC, les institutions financières à charte provinciale qui contribuent également à la SADC ont toute liberté de le faire? Ces institutions peuvent conserver et la chèvre et le chou.

• 2010

Mr. King: That's another characteristic of the system we have had for some time. The federally regulated institutions, obviously, are under the supervision of the Superintendent of Financial Institutions and operate under the federal act. The provincial institutions operate under the provincial act in which they are incorporated, and the provincial regulator is responsible for them. And CDIC does have excellent contacts with the various provincial regulators and does keep in touch with them.

Mr. Rodriguez: Now, FIRP is an institute of power that you are going to have. It seems to me that if provincially incorporated financial institutions want to participate in the CIDC, then they should be bound by the rules of CDIC. You can't have fish and fowl. It seems to me that if they don't like the rules, don't contribute to the CDIC; let their provinces set up their own bloody deposit insurance like Quebec.

Mr. McKinley: With respect to that, we have developed pretty good relationships with the major provinces and the regulators there. In the case of the First City Trust situation, you will observe that both Alberta and Quebec made some contribution to that restructuring. We talked to a number of the provinces about this legislation, and they seem to be largely in support of it; in fact there have been some preliminary discussions that they may like to enact parallel legislation in the provinces or achieve that—

Mr. Rodriguez: But that is not the question I asked you. Why is it that the CDIC can't say: If you are participating in this CDIC, which is a federally operated deposit insurance program, here are the rules boys and girls, and if you are going to pay to play, then you have to be bound by the rules.

Mr. King: I think this comes to the fact that a federal system isn't always as tidy as one would like. This situation of federally regulated and provincially regulated trust companies has been with us a long time.

An hon. member: It is about time we changed the law.

Mr. Rodriguez: Yes. It is about time we harmonized. In fact, you are continuing the disharmony.

Mr. King: Yes. That is a fair comment, and-

Mr. Blenkarn: I am not satisfied with this. Are you satisfied with this, Mr. King? Are you satisfied with this kind of arrangement whereby the minister in charge in Alberta can tell you to get lost sometimes? The Principal Trust thing was a happy experience?

Mr. King: No. CDIC has had problems with both federal institutions and provincial institutions.

Mr. Blenkarn: Fidelity was a happy experience?

Mr. King: It was a federal institution. We have had some unhappy experiences with federal institutions and with provincial institutions.

[Traduction]

M. King: C'est une autre caractéristique du régime que nous avons depuis un certain temps. Les institutions à charte fédérale, évidemment, relèvent du surintendant des institutions financières et sont régies par la loi fédérale. Les institutions provinciales, quant à elles, sont régies par la loi de la province dont elles détiennent une charte, et elles relèvent de l'autorité provinciale en la matière. La SADC a d'excellents rapports avec les diverses autorités provinciales et entretient des rapports constants avec elles.

M. Rodriguez: Vous serez donc désormais dotés d'un autre instrument d'intervention, le PRIF. Il me semble que si les institutions financières à charte provinciale veulent bénéficier des avantages que procure la SADC, elles devraient être assujetties à ses règles. On ne peut pas tout avoir. Si les règles leur déplaisent, elles n'ont qu'à ne pas contribuer à la SADC; laissons leur province instaurer leur propre régime d'assurance-dépôts, comme on l'a fait au Québec.

M. McKinley: À ce sujet, nous entretenons d'assez bons rapports avec les plus importantes provinces et leurs autorités réglementaires. Je vous ferai remarquer que l'Alberta et le Québec ont participé à la restructuration de First City Trust. Nous avons discuté du projet de loi avec un certain nombre de représentants provinciaux, et leur appui semble acquis en général; en fait, il y a déjà eu quelques discussions préliminaires au sujet de la possibilité que les provinces entreprennent d'adopter une loi analogue qui leur permettrait...

M. Rodriguez: Oui, mais vous ne répondez pas à ma question. Pourquoi la SADC ne peut-elle pas dire aux institutions financières que si elles veulent participer à la SADC, un programme d'assurance-dépôts de régime fédéral, voici les règles, et que si elles veulent jouer avec la SADC, voici les règles à suivre.

M. King: Je pense que cela est dû au fait qu'un régime fédéral n'est pas toujours aussi ordonné qu'on le voudrait. Le problème des sociétés de fiducie à charte fédérale et à charte provinciale ne date pas d'hier.

Une voix: Il est grand temps de changer la loi.

M. Rodriguez: Oui, il est grand temps d'harmoniser... En fait, vous maintenez le manque d'harmonie.

 $M.\ King:$  Oui. C'est une observation que je peux accepter, et. . .

M. Blenkarn: Cela ne va pas. Cela fait-il votre affaire, monsieur King? Vous n'avez rien contre le fait que le ministre de l'Alberta puisse vous envoyer promener de temps à autre? L'affaire de Principal Trust a été une expérience heureuse?

M. King: Non. La SADC a eu des difficultés autant avec des institutions à charte fédérale qu'à charte provinciale.

M. Blenkarn: Et Fidelity Trust a aussi été une expérience heureuse?

M. King: C'était une institution fédérale. Nous avons eu des expériences malheureuses autant avec des institutions de régime fédéral que de régime provincial.

This is not related to the FIRP bill as such, but more related to the whole financial institution reform package. There are discussions between federal officials and provinces to continue to work on harmonizing the legislation that controls financial institutions.

The Chairman: We will deal with autopsies in the next meeting we have with the chairman. Right now let's try to keep on the general track if we can.

Mr. Rodriguez: Well, we are taking them down the steps. Continue climbing down.

Mr. McKinley: I think, Mr. Chairman, we have gone through how we get to the point where there is a vesting order made in the shares and subordinated debt of the involved institution becoming vested in CDIC.

The other aspect of importance of the bill is that we are all interested in fair treatment here, and within the provisions of this bill there is what is called an assessment process. If the offer that has been made to the subordinated debt holders and shareholders is objected to by 10% of either class, by number of shares and by capital—principal value of the subordinated debt—then they can elect to have an assessor appointed who will be a federally appointed judge to review the compensation that has been offered to those two groups of creditors and shareholders, who will make a finding that will be binding and I guess not subject to appeal.

If the assessor finds that the compensation that was offered has been inadequate, then CDIC is required to pick up the costs of the assessing and the additional award. On the other hand, if the assessor finds that the compensation offered is fair, or if no compensation is offered, then he may award costs against the objecting shareholders or debt holders. That is where the processes seem to come to an end.

• 2015

Ms Callbeck (Malpeque): It's not subject to appeal. Do you feel that's fair?

Mr. McKinley: Yes.

Ms Callbeck: It seems to me that it's very difficult for the shareholders. How are the shareholders going to be assured that they are really getting the best deal?

Mr. King: I would say that with that fairly low percentage required to trigger an assessment process, there really is a substantial incentive. The corporation I think has a substantial incentive to offer what it thinks is a fair compensation. I don't think the appeal process. . I think there is no particular reason. I think the shareholders or CDIC, one will be more likely than the other to regret the outcome of that assessment process. If one doesn't know, either side may feel that the assessor has favoured them particularly or—

Ms Callbeck: Is there any other country that has this type of procedure?

[Translation]

Cela n'a rien à voir avec le projet de loi sur le PRIF, mais a plutôt trait à l'ensemble de la réforme des institutions financières. Il y a des discussions qui ont lieu à l'heure actuelle entre des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en vue d'harmoniser la loi qui régit les institutions financières.

Le président: Nous ferons les autopsies au cours de la prochaine réunion avec le président. Pour l'instant, essayons de ne pas déborder du sujet à l'étude.

M. Rodriguez: Nous creusons de plus en plus. Continuons. . .

M. McKinley: Monsieur le président, je pense que nous étions rendus au point où une ordonnance de restructuration permet à la SADC d'entrer en possession des actions et des titres de créance de rang inférieur de l'institution concernée.

L'autre aspect important du projet de loi, c'est que nous tenons tous à ce que les parties soient traitées d'une manière équitable, et dans les dispositions du projet de loi, il est prévu un processus d'évaluation. Si l'offre qui a été faite est rejetée par 10 p. 100 des détenteurs de titres de créance de rang inférieur ou 10 p. 100 des actionnaires, selon le nombre d'actions détenues et l'investissement—la valeur des titres de créance de rang inférieur—ils peuvent demander qu'un évaluateur soit nommé, qui sera un juge fédéral, afin d'examiner l'indemnisation qui a été offerte aux créanciers et aux actionnaires, et la décision de l'évaluateur sera, je pense, sans appel.

Si l'évaluateur juge insuffisante l'indemnisation qui a été offerte, la SADC paie les frais de l'évaluation et le montant additionnel qui a été déterminé. Par contre, si l'évaluateur estime que l'indemnisation offerte est juste, ou si aucune indemnisation n'est offerte, il peut alors imputer les frais aux actionnaires ou aux créanciers qui ont demandé son intervention. C'est là que le processus semble prendre fin.

Mme Callbeck (Malpèque): Et la décision sera sans appel. Vous trouvez cela juste?

M. McKinley: Oui.

Mme Callbeck: Cela m'apparaît très dur pour les actionnaires. Quelle garantie auront-ils d'obtenir vraiment justice?

M. King: Je dirai que le pourcentage assez bas qui est requis pour enclencher une évaluation incite vraiment la société à offrir une indemnisation qui soit juste. Je ne pense pas qu'un processus d'appel... Je ne vois pas vraiment de raison pour accorder un droit d'appel. Je pense que l'une ou l'autre des parties, des actionnaires ou la SADC, risquera plus que l'autre de regretter d'avoir déclenché le processus d'évaluation. L'une des parties aura peut-être le sentiment que l'évaluateur a penché en faveur de l'autre partie, ou de...

Mme Callbeck: Ce genre de procédure existe-t-il dans d'autres pays?

Mr. McKinley: No. If I could make a comment, the answer is that I do not know, but some parallels can be drawn from this and the proposal sections of the Bankruptcy Act. It's not a close parallel, but there is some parallel. I think I should also say, before getting into that, that this assessment process was available in the case of the Bank of British Columbia, and it was not availed of by the shareholders.

In the Bankruptcy Act there is a provision called part three, proposals. They may be shot down by creditors representing 25% of the debt that is being compromised, or by creditors representing 50% in number of the people who are intending to vote at the particular meeting. In the FIRP legislation the threshold is dropped from 25% by value to 10%, and also, with respect to number, to 10%. It is a very low threshold that has to be met. In my expectation, I think you'll find that these low thresholds will bring strong pressure on us and on whoever is drafting these restructuring arrangements to get the best and fairest possible deal available for the shareholders and subordinated debt-holders.

I think it is also important to note that this process is not the only alternative available. If we do not have this and we run into these kinds of problems where there is continuing deterioration in the viability, and insolvency is approaching, then the other option at the other end of the spectrum is to place the institution into liquidation under the provisions of the Winding-up Act. I think the record has shown that under those circumstances, subordinated debt-holders and shareholders usually effect no recovery at all. CDIC has often sustained losses of varying amounts in those circumstances.

I think the fundamental view that drives this is—and we use a corny expression—that marriages are better than funerals—

Mr. Rodriguez: And forced marriages are even better.

Mr. McKinley: Provided the dowry isn't too large.

Mr. Rodriguez: You guys have the shotgun.

Mr. McKinley: In any event, going concern solutions to the problems of financial institutions almost invariably produce a significantly better result than does forced liquidation under a judicial process. That's just the way it works out. The loss of the going concern value is extremely expensive, and it almost always destroys the capital and subordinated debt of a financial institution. Confidence in a financial institution is so terribly important. Once it becomes well known that the institution is having trouble, confidence erodes and the value of the business goes downhill awfully quickly.

Mr. Sobeski: If we could follow through the steps, it's at step eight that the deal is reported in the media, so that's when it becomes public. As soon as the deal is reported in the media, then the credibility of the financial institution will definitely be gone. If it could be salvaged and the good name kept, are you suggesting then that CDIC would sort of run it in trust for four or five weeks until they found a buyer?

[Traduction]

M. McKinley: Non. Je devrais plutôt dire que je ne le sais pas, mais il y a certains parallèles que l'on peut établir entre ce projet de loi et les dispositions relatives aux propositions que renferme la Loi sur la faillite. Sans être identiques, il y a un certain nombre d'éléments qui se ressemblent. Mais avant d'aborder cela, je devrais aussi dire que ce processus d'évaluation était disponible dans l'affaire de la Banque de la Colombie-Britannique, et que les actionnaires ne s'en sont pas prévalus.

Dans la Loi sur la faillite, il y a une disposition à la partie 3, à la rubrique des propositions. Les propositions peuvent être rejetées par les créanciers représentant 25 p. 100 de la dette en cause, ou par 50 p. 100 du nombre des créanciers qui prévoient de voter à la réunion prévue. Dans le projet de loi sur le PRIF, on rabaisse la limite à 10 p. 100, limite, quant à la valeur, comparativement à 25 p. 100 dans la Loi sur la faillite, et aussi à 10 p. 100, quant au nombre des créanciers et des actionnaires. Le seuil est très bas. À mon avis, je pense que vous reconnaîtrez que des limites aussi dérisoires exerceront de fortes pressions sur nous, ainsi que sur ceux qui établiront ces arrangements de restructuration pour faire en sorte que les actionnaires et les détenteurs de titres de créance de rang inférieur se voient offrir les arrangements les meilleurs et les plus équitables qui puissent être.

Il importe aussi de noter que ce processus n'est pas la seule possibilité qui s'offre. Si la première solution échoue et que la situation de l'institution financière continue de se détériorer, et qu'elle est sur le point de devenir insolvable, il y a une autre possibilité qui s'offre, qui consiste à liquider l'institution aux termes des dispositions de la Loi sur les liquidations. Je pense que l'expérience démontre qu'en de telles circonstances, les détenteurs de titres de créance de rang inférieur et les actionnaires ne récupèrent généralement absolument rien. La SADC a souvent perdu divers montants dans de telles circonstances.

Je pense que le principe fondamental derrière cette idée, c'est que des mariages sont préférables à des funérailles. . .

M. Rodriguez: Et les mariages forcés, encore mieux.

M. McKinley: Pourvu que la dot ne soit pas trop importante.

M. Rodriguez: C'est vous qui avez le gros bout du gourdin.

M. McKinley: Quoi qu'il en soit, des solutions à l'amiable aux difficultés des institutions financières donnent presque invariablement des résultats bien meilleurs qu'une liquidation forcée au moyen d'un processus judiciaire. C'est bien ainsi que cela marche. La perte de la valeur résiduelle est extrêmement coûteuse, et réduit presque toujours à néant le capital et les titres de créance de rang inférieur d'une institution financière. La confiance en une institution financière est vraiment importante. Quand le mot se répand que l'institution financière est en difficulté, la confiance s'érode et la valeur de l'institution est en chute libre.

M. Sobeski: C'est à la huitième étape que l'entente est annoncée aux médias, qu'elle devient publique. C'est à ce moment précis, alors, que la crédibilité de l'institution financière sera complètement réduite à néant. Si l'on parvenait à sauver la réputation de l'institution, vous dites que la SADC pourrait l'administrer en fiducie, en quelque sorte, pendant quatre ou cinq semaines, jusqu'à ce qu'elle ait trouvé un acheteur?

• 2020

- Mr. McKinley: No, no. I don't think that's the practice of-
- Mr. Sobeski: Reality is that it will likely be an insolvent financial institution.

The Chairman: [Inaudible—Editor]...more or less, I guess.

Mr. McKinley: Precisely so. I don't like to get into details about specific situations, but I think you can take a hypothetical situation where there is an institution that is having difficulty. It seems sensible to have it sold to a new owner, a strong sponsor, but, for some reason or other, there is some impediment in conveying the shares and subordinated debt of the troubled institution to a new sponsor/owner.

I think the practical thing to do would be to work out a deal with a new buyer, new owner-sponsor, subject to being able to deliver the shares and subordinate the debt. If it couldn't be done by agreement with the owners of the subordinated debt shareholders, then you would invoke the FIRP to in effect convey the transaction. As I said earlier, like the *Tirpitz* sitting in Norway, the fact that the FIRP power is there may well encourage people to do informal arrangements, which would likely be even more effective than a forced transaction under a FIRP. But if the deal gets made and you want to convey the deal and close the transaction, if necessary, the FIRP is available to do it. That I think is the pattern that is most likely to evolve.

- Mr. Rodriquez: It could also work the other way around, could it not? The potential purchaser could sit in the bushes and wait until the FIRP is in place before he comes out of the bushes.
- Mr. McKinley: Sure, but you don't have to put the FIRP in place at any time. The practical thing, as I said, would be to wait until you had a deal that you wanted to convey. Further to that—
- Mr. Rodriguez: But if I'm a purchaser and you are trying to cut a deal with me for some financial institution or part of it, or its assets, I know that all I have to do is sit and wait. So I'm going to string you out.
- Mr. McKinley: Oh, no, not necessarily so. The trick in these kinds of circumstances is to avoid getting into the awkward position of dealing with only one potentially interested party. The trick is to get two or three institutions interested in effecting—
  - Mr. Rodriguez: So you don't think we talk on the telephone?
- Mr. McKinley: Not if it's in your commercial interest to do this transaction, in competition to somebody else.
- Mr. King: I would like to make a remark here, because it comes back to my earlier point. I think the problem you've identified is a fair one and a problem that CDIC could sometimes face. But that's a problem CDIC now faces

[Translation]

- M. McKinley: Mais non. Je ne pense pas que ce soit l'intention...
- M. Sobeski: La réalité sera toutefois que la SADC aura affaire à une institution financière insolvable.
- Le président: [Inaudible—Éditeur]... plus ou moins, je suppose.
- M. McKinley: Précisément, oui. Je n'aime pas tellement discuter de situations particulières en détail, mais je pense que l'on peut envisager une situation où une institution serait en difficulté. Il semblerait logique de la vendre à quelqu'un d'autre, de lui donner un nouveau propriétaire, mais, pour une raison ou pour une autre, il y a certaines difficultés à transférer les actions et les titres de créance de rang inférieur de l'institution en difficulté à un nouveau propriétaire.

La façon la plus pratique de procéder serait de conclure une entente avec un acheteur, un nouveau propriétaire, qui serait assujetti à la condition que l'on puisse lui livrer les actions et les titres de créance de rang inférieur. Si les détenteurs des titres de créance de rang inférieur et les actionnaires refusaient de conclure une telle entente, on pourrait alors recourir au PRIF pour mener l'opération à bien. Comme je l'ai dit tout à l'heure, à propos du *Tirpitz* en Norvège, le simple fait que le PRIF existe pourrait fort bien inciter les gens à conclure des ententes informelles, qui risqueraient d'être plus efficaces qu'une opération forcée au moyen d'un PRIF. Mais le PRIF serait toujours disponible pour conclure une opération en cas de besoin. Je pense que c'est ce qui est le plus plausible à l'heure actuelle.

- M. Rodriguez: Mais, ce pourrait aussi être l'inverse, n'est-ce pas? L'acheteur éventuel pourrait attendre que le PRIF soit en place avant de manifester ses intentions.
- M. McKinley: Bien sûr, mais on n'est pas toujours obligé d'instaurer un PRIF. Sur le plan pratique, comme je le disais, il faudrait attendre qu'une entente satisfaisante soit conclue. En outre...
- M. Rodriguez: Oui, mais en supposant que je sois un acheteur, et que vous tentiez de conclure une entente avec moi pour me permettre d'acheter une institution financière, en tout ou en partie, ou son actif, je sais que tout ce que j'ai à faire, c'est de m'asseoir et d'attendre. Je vais donc vous laisser venir.
- **M.** McKinley: Oh, non, pas forcément. Le truc, dans des situations de ce genre, c'est d'éviter de se retrouver avec un seul intéressé. Il faut s'organiser pour avoir deux ou trois institutions qui sont intéressées à acquérir. . .
- M. Rodriguez: Et vous pensez que nous ne nous parlons pas au téléphone?
- M. McKinley: Non, mais s'il est dans votre intérêt de conclure cette opération, et que vous êtes en concurrence avec quelqu'un d'autre.
- M. King: J'ai une observation à formuler là-dessus, car cela nous ramène à ce que j'ai dit tout à l'heure. Je pense que vous avez tout à fait raison de soulever cette difficulté, et que c'est un problème que la SADC risque de rencontrer de

without the FIRP process. If they have a failing, a troubled financial institution and there's a question of arranging a going-concern solution with a potential partner, they face that situation right now. They have to try to deal with that as effectively as they can, manage that as effectively as they can, and try to ensure that's done on a commercially advantageous basis. But whether they have the FIRP power or not, they will have to deal with troubled financial institutions. That is their job.

Mr. Jean-Pierre Sabourin (President and Chief Executive Officer, Canada Deposit Insurance Corporation): Mr. Chairman, maybe I could give you a bit of background as to how we look at a situation. It might help the committee.

When we're dealing with a problem institution, we do an assessment, we do an evaluation insofar as CDIC's exposure to loss. Obviously, if an institution has equity and capital, it is a positive and people will be interested in purchasing that institution. If you get to a certain point where it is insolvent, you have to determine the least–cost alternatives and also meet CDIC's other objects of competition and stability of the financial system in Canada.

We assess financially, the two-track approach. A team looks at the liquidation scenario. We do an evaluation and determine what would be CDIC's exposure to loss if we had an insolvency and a liquidation. At the same time, we have another team looking at opportunities, working with the company and the regulators to try to find a going-concern solution, so that the board of directors of CDIC can take into consideration options that would meet the objects of CDIC.

#### • 2025

So if in one situation or a number of institutions we've been dealing with, the board of directors are faced with two solutions, either liquidation in the formal sense, the Windingup Act, or a transaction with a strong sponsor, we can do that. We do that now. The problem is, if you find yourself in a situation where the going-concern solution is the ideal solution but there are impediments to the process—perhaps subordinated debt-holders or common shareholders are not interested in doing a transaction because they want more time or they have all of the upside and we have all the downside—this process will remove that.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, I will repeat a criticism that's made. I have a question in my own mind about it as well. I hear you're going to be given a whole new role. People would say that you didn't handle the Standard Trust situation very well; yet here we're prepared to run off and give you this power to cut deals, take control of financial institutions in trouble, and try to work out a deal to restructure them.

#### [Traduction]

temps à autres. Mais, il en est déjà ainsi sans le PRIF. C'est une situation à laquelle la SADC doit déjà faire face à l'heure actuelle quand il est question de trouver une solution aux difficultés d'une institution financière avec un partenaire éventuel. Elle doit être aussi efficace que possible, mener l'affaire avec autant d'efficacité que possible, et faire en sorte que la solution soit avantageuse sur le plan commercial. Qu'elle puisse avoir recours au PRIF ou non, la SADC aura toujours à s'occuper d'institutions financières en difficulté. Cela fait partie de son mandat.

M. Jean-Pierre Sabourin (président et chef de la direction, Société d'assurance-dépôt du Canada): Monsieur le président, je pourrais peut-être vous dire un peu comment nous envisageons cette situation à la SADC. Ce sera sans doute utile au comité.

Quand nous avons affaire à une institution financière en difficulté, nous faisons une évaluation du risque de perte pour la SADC. Il est évident que lorsqu'une institution a une valeur et possède des capitaux, c'est un élément positif, et l'on sera intéressé à acheter cette institution. Quand on a affaire à une institution insolvable, il faut alors déterminer la solution la moins coûteuse et considérer aussi les autres objectifs de la SADC à l'égard de la concurrence et de la stabilité du système financier au Canada.

Nous évaluons les deux approches possibles sur le plan financier. Une équipe examine la solution consistant à liquider l'institution financière. Nous faisons une évaluation et nous déterminons le risque de perte pour la SADC advenant l'insolvabilité et la liquidation de l'institution en cause. Parallèlement à cela, nous avons une autre équipe qui examine diverses autres possibilités, qui travaillent avec des représentants de la société et les autorités réglementaires afin de trouver une solution viable, de manière à ce que le conseil d'administration de la SADC ait différentes options à envisager, qui pourraient correspondre aux objectifs de la SADC.

Donc, dans une situation donnée, nous pouvons offrir au conseil d'administration de l'institution avec laquelle nous avons discuté deux solutions possibles, soit la liquidation officielle de l'institution en invoquant la Loi sur les liquidations, soit une entente avec un nouveau propriétaire. C'est ce que nous faisons à l'heure actuelle. La difficulté, c'est que dans une situation où le maintien de l'institution sera la solution idéale, mais qu'il y aurait un certain nombre de difficultés—soit que les détenteurs de titres de créance de rang inférieur ou les actionnaires ne sont pas intéressés à conclure une entente parce qu'ils veulent plus de temps, soit qu'ils aient tous les avantages et que nous ayons tous les inconvénients—ce processus éliminera tout cela.

M. Rodriguez: Monsieur le président, je vais répéter une critique que l'on entend parfois. J'ai aussi quelques doutes à cet égard, personnellement. On vous a confié de toutes nouvelles responsabilités. Certains sont d'avis que nous n'avez pas vraiment fait de miracle dans l'affaire de Standard Trust. Et voilà maintenant que nous allons vous donner le pouvoir de conclure des ententes pareilles, de reprendre des institutions financières en difficulté et de tenter d'arranger leur restructuration.

Finance

[Text]

How do you respond to the charge about your track record? The latest experience with Standard Trust left a lot of questions unanswered. The question arises whether you have the capabilities at all to do this job, and whether what you're doing is just duplicating OSFI.

OSFI will make a determination on whether the thing is or isn't going, and then turn it over to you. Your function, as far as I could see it in the past, has been one of the depository. You are the deposit insurance. Now we're going to put you into a new role, which seems to me more adequately sits with OSFI. How do you answer that?

The Chairman: The CDIC has to put up the cash in these deals and determine whether or not it's in their best interest.

Mr. Rodriguez: But it seems to me that the expertise, Mr. Chairman, lies in the OSFI with respect to making the initial determination. They seem to have the personnel to regulate and to keep on top of these things.

The Chairman: They're not necessarily the deal-makers.

Mr. Rodriguez: Well, our friends here are-

The Chairman: They come with deep pockets, like the CDIC. I'll let Mr. Sabourin answer.

Mr. Rodriguez: They are recently more like undertakers, Mr. Chairman, rather than farmers, and OSFI is the police.

**Mr. Sabourin:** Mr. Chairman, I appreciate and welcome the question. I think it's important; in fact, it does open for us an opportunity.

First of all, CDIC's resources are not undertakers. In 1987 the CDIC Act was amended to deal with wider policy issues such as competition and stability. In fact, the minimization of loss to CDIC provides us with an opportunity to look at going concern solutions, and not as we dealt with in CCB and Northland and only pay off deposits. The opportunity of CDIC to find a least-cost alternative was not available at that time. Amendments were made in 1987.

As far as Standard Trust is concerned, maybe I'll go back to management. At CDIC we have a multi-disciplinary team—lawyers, accountants, MBAs, trustees of bankruptcies, bankers, and people who deal with management of assets. We have the competence to do transactions. I give the example of First City Trust.

I'll go back to Standard Trust. As a matter of fact, we followed the two tracks of Standard Trust. In December 1990 we began a process of looking at a going concern solution or the liquidation of that institution to find an opportunity for

[Translation]

Que répondez-vous à cela? Votre dernière expérience, avec Standard Trust, a soulevé bien des questions. On se demande si vous avez ce qu'il faut pour faire ce travail, et si ce faisant, vous ne ferez pas double emploi avec le BSIF.

Le BSIF déterminera donc la situation de l'institution financière et mettra ensuite tout cela entre vos mains. Votre fonction a toujours été une fonction de dépositaire. Vous êtes l'assurance-dépôts du Canada. Aujourd'hui, nous allons vous donner un nouveau rôle qui m'apparaît davantage du ressort du BSIF. Qu'en pensez-vous?

Le président: C'est la SADC qui doit fournir l'argent dans ces opérations, et c'est donc à elle qu'il appartient de déterminer si elle doit le faire.

M. Rodriguez: Mais, monsieur le président, il me semble que c'est le BSIF qui a la compétence voulue pour juger de la situation au début. C'est lui qui possède le personnel nécessaire pour voir à l'application des règlements et rester maître de la situation.

Le président: Ce n'est pas forcément au BSIF de conclure les ententes.

M. Rodriguez: Nos amis, ici présents, sont. . .

Le président: Ils ont beaucoup d'argent, comme la SADC. Laissons M. Sabourin répondre.

M. Rodriguez: Dernièrement, ils ressemblent davantage à des entrepreneurs de pompes funèbres qu'à des agriculteurs, monsieur le président, et le BSIF joue le rôle de la police.

M. Sabourin: Monsieur le président, je suis ravi que quelqu'un ait posé cette question. Je pense que c'est important; en fait, cela nous ouvre une avenue intéressante.

Tout d'abord, les ressources dont dispose la SADC ne peuvent être qualifiées de ressources d'entrepreneurs de pompes funèbres. En 1987, on a modifié la Loi sur la SADC de manière à ce qu'elle puisse agir davantage en fonction de la concurrence et de la stabilité. En fait, l'obligation de minimiser les pertes pour la SADC nous permet d'envisager les solutions de continuité, plutôt que de nous contenter de rembourser les dépôts, comme nous l'avons fait dans le cas de la CCP et de Northland. À cette époque, la SADC ne pouvait pas chercher une solution moins coûteuse. On a apporté des modifications en 1987.

Au sujet de Standard Trust... je vais revenir à la question de la gestion. À la SADC, nous avons une équipe multidisciplinaire composée d'avocats, de comptables, de diplômés en administration, de syndics, de spécialistes du domaine bancaire et de gens qui s'y connaissent en matière de gestion d'actifs. Nous avons la compétence nécessaire pour faire des transactions. Je donne l'exemple de First City Trust.

Mais je reviens à l'affaire de Standard Trust. Soit dit en passant, nous avons examiné les deux possibilités dans le cas de Standard Trust. En décembre 1990, nous avons entrepris d'examiner la possibilité d'une solution de continuité ou la

CDIC to minimize its loss. We worked until March with the company and the regulators in a formal sales process to find a purchaser for Standard Trust. There was a buyer, but the transaction was never approved by TrustCo lenders.

The shareholders were prepared to do a transaction, but the TrustCo lenders denied the opportunity to do the transaction. Had this legislation been in place, I would suggest that our opportunity would have been to be able to do the sales transaction.

• 2030

**Mr. Rodriguez:** In spite of the fact that Standard Trust on many occasions never followed the guidelines. . . I always wanted to know what the difference was between a guideline and a rule, if they are different.

The Chairman: I think that is a different subject, Mr. Rodriguez. We are going to deal with that another day, but I think it is fair to say—

Mr. Blenkarn: You are saying that if you had had this bill last spring, you could have stepped in and you wouldn't have had to put up with the refusal of the people who lent the Standard Trust Company the money. Consequently, you would have been able to take the shares and spade the deal, and would not have had to deal with the owners of the shares, who are really the lenders to the trust company.

**Mr.** Sabourin: Hindsight is great. We could say that we would have, but we thought that if the legislation were in place we would have had the opportunity to do so. It would have met our objects.

What basically happened with Standard Trust is that through the process of the going concern or of trying to find a going concern solution, we were able soon after the liquidation of this institution to do what we call a quick asset sale. We did a major sale to Laurentian Bank—the branch network, deposit base, employees, assets—and at that point in time CDIC was able, for the first time ever, to get a large amount of advance, insofar as a distribution on its claims, of over \$600 million. That was very innovative.

That only shows the opportunities we have to be able to find solutions. The important part about Standard was that in a situation where you can find a going concern solution, you have branch networks that continue, employment continues, clients do not find themselves in disruptions of trying to move their banking services to other institutions they do not know. The issue of stability of the financial system is met and so is competition. We believe we did an excellent job on Standard Trust.

Mr. Rodriguez: We started the hearing on that, and it seems to me that a lot of criticism was made about the fact that they weren't properly held accountable for not following the guidelines that had been laid down by—

#### [Traduction]

liquidation de cette institution qui permettrait de limiter les pertes pour la SADC. Nous avons travaillé jusqu'au mois de mars avec des représentants de la société et des autorités réglementaires à un processus de ventes officielles, afin de trouver un acheteur pour la société Standard Trust. Il y avait un acheteur qui était intéressé, mais les prêteurs de TrustCo n'ont jamais voulu approuver la transaction.

Les actionnaires étaient disposés à l'approuver, mais pas les créanciers. Si cette loi avait été en vigueur, nous aurions pu réaliser la vente.

M. Rodriguez: Même si Standard Trust n'a presque jamais suivi les lignes directrices... J'ai toujours voulu savoir quelle était la différence entre une ligne directrice et une règle, s'il y en a une.

Le président: Je pense que c'est là un autre sujet que nous aborderons un autre jour, monsieur Rodriguez, mais vous avez raison...

M. Blenkarn: Vous dites que si vous aviez pu vous prévaloir de ce projet de loi le printemps dernier, vous auriez pu intervenir et passer outre au refus des gens qui ont prêté l'argent à la Société Standard Trust. Par conséquent, vous auriez pu vous emparer des actions et conclure un arrangement, et vous n'auriez pas eu à composer avec les actionnaires, qui étaient en réalité les créanciers de la Société de fiducie.

M. Sabourin: Après coup, c'est facile à dire, mais nous pourrions dire que nous aurions pu intervenir plus facilement. Si cette loi avait été en vigueur, nous aurions pu le faire. Elle nous aurait permis d'atteindre nos objectifs.

Ce qui est arrivé, dans le cas de Standard Trust, c'est qu'au cours de la recherche d'une solution de continuité, peu après la liquidation de l'institution, nous avons pu faire ce que nous appelons une vente rapide de l'actif. Nous avons vendu une partie importante de l'actif de la société à la Banque Laurentienne—le réseau de succursales, les dépôts, les employés, l'actif—et à ce moment-là, pour la première dans son histoire, la SADC a pu obtenir une avance importante de plus de 600 millions de dollars. C'était vraiment une innovation.

Cela ne fait qu'illustrer notre capacité de parvenir à trouver des solutions. Ce qu'il importe de retenir au sujet de l'affaire de Standard Trust, c'est que nous avons pu trouver une solution de continuité qui permet de maintenir un réseau de succursales, de conserver les emplois, qui fait en sorte que les clients n'ont pas à chercher des services auprès d'autres institutions qu'ils ne connaissent pas. Nous avons satisfait à l'objectif de la stabilité du système financier et à celui de la concurrence. Nous pensons avoir fait de l'excellent travail dans le cas de Standard Trust.

M. Rodriguez: Nous avons abordé cela, au début de la séance, et il me semble qu'il y a eu beaucoup de critiques à l'égard du fait que Standard Trust n'a pas été blâmée comme elle l'aurait dû pour ne pas avoir appliqué les lignes directrices qui avaient été énoncées par...

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I would like to make one observation in my own defence. I came to this corporation in 1985 with the fundamental philosophical approach that we should not be undertakers, but we should be doctors, that marriages were better than funerals, that going-concern solutions were inevitably better than forced liquidations. There are some times when you can't avoid forced liquidations, but we don't need to deal with those special exceptions.

Generally speaking, we have found that we have been able to work out, with both federally incorporated and provincially incorporated institutions, going concern-type solutions that have cost us dramatically less than placing the institutions into forced liquidation. That is the philosophy of the corporation, and I think we have had considerable success.

We have already talked about the Bank of British Columbia. We had a very significant transaction involving North West Trust Company. Financial Trust was dealt with on a basis where there will be no loss to the corporation. With Standard Trust the jury is still out on what the loss, if any, will be. You have already heard where the First City Trust situation stands. That transaction is not closed yet. The basic agreements are in place, but I would prefer not to get into detailed discussions about that because it isn't closed. I think you can appreciate that. We have done other transactions that have not come to the attention of the public, which have resulted in institutions being retrieved which would otherwise be in serious trouble.

The corporation is developing and before the year is out will have all of its standards of sound business and financial practices in place, which we will require that corporations follow—all for the purpose of trying to avoid losses before they happen. That's our philosophy. Anybody can place an institution into liquidation. Phone up a liquidator and say you have a problem. Will he be prepared to act as liquidator? Fine, turn it over to him and it gets done and it costs a fortune. There is tremendous upset in the community, jobs are lost, financial arrangements are put in jeopardy, CDIC incurs its maximum possible loss. We don't think that's the right thing to do.

• 2035

What is here before you is a process to assist us in furthering our ability to deal with institutions having problems on a going concern basis for the purpose of minimizing our risk of exposure to loss. I think we're doing the right thing, and, Mr. Chairman, I really hope that your committee will be able to support this legislation. It is innovative; it's pioneering. I'm not aware of it being done anywhere else. We haven't canvassed the world to see if anybody is doing exactly the same thing, but I suspect that they are not.

**Mr. Rodriguez:** Why wasn't this bill introduced at the same time as Bills C-4, C-28 and C-19?

[Translation]

M. McKinley: Monsieur le président, je voudrais faire une observation à ma décharge. Je me suis joint à la société en 1985 avec le principe fondamental voulant que nous ne devrions pas être des entrepreneurs de pompes funèbres, mais plutôt des médecins, qu'il vaut mieux des mariages que des funérailles, que des solutions de continuité sont inévitablement meilleures que des liquidations forcées. Il y a des circonstances où l'on ne peut éviter la liquidation forcée, mais nous n'avons pas besoin de nous étendre sur ces cas d'espèces.

En règle générale, nous avons constaté que nous avons pu jusqu'à maintenant trouver des solutions de continuité qui nous ont coûté beaucoup moins cher que de placer les institutions dans une situation de liquidation forcée, et ce, tant pour des institutions à charte fédérale qu'à charte provinciale. C'est le principe fondamental qui anime la société, et je pense qu'il nous a fort bien réussi jusqu'à présent.

Nous avons déjà mentionné le cas de la Banque de la Colombie-Britannique. Nous avons eu une transaction très importante dans le cas de la Northwest Trust Company. Dans le règlement de l'affaire de Financial Trust, il n'y aura pas de perte pour la société. Pour ce qui est de Standard Trust, nous ne savons toujours pas quelle sera l'étendue de la perte, s'il y en a une. Vous savez où nous en sommes dans le cas de First City Trust. Cette opération n'est pas encore terminée. L'entente est conclue dans ses grandes lignes, mais je préférerais ne pas discuter des détails, parce que l'affaire n'est pas encore conclue. Je crois que vous comprenez cela. Nous avons aussi fait d'autres transactions qui ne sont pas venues à l'attention du public, mais par lesquelles des institutions qui auraient autrement été en sérieuses difficultés ont été retirées du pétrin.

La société se perfectionne, et avant la fin de l'année, nous aurons en place toutes les normes et pratiques financières que nous voudrons que les sociétés appliquent... et ce pour faire en sorte d'éviter des pertes avant qu'elles ne se produisent. C'est le principe qui nous anime. N'importe qui peut mettre une institution en liquidation. Appelez un spécialiste en la matière et dites-lui que vous avez un problème. Demandez-lui s'il accepte de liquider une institution. Confiez-lui le mandat, ce qui sera fait, et cela coûtera une fortune. Il y aura un bouleversement très important dans le milieu, des emplois seront perdus, des arrangements financiers seront menacés et la SADC y perdra vraiment le maximum qu'elle aurait pu perdre. Nous ne pensons pas que ce soit vraiment la solution idéale.

Ce processus doit nous aider à améliorer notre capacité de traiter avec des institutions en difficulté, en tentant de trouver des solutions de continuité qui permettront de réduire au maximum le risque de perte pour la société. Je pense que c'est la chose à faire, monsieur le président, et j'espère bien que votre comité appuiera ce projet de loi. C'est un projet de loi innovateur. Je ne pense pas qu'un tel processus existe ailleurs. Nous n'avons pas parcouru le monde pour savoir si un autre pays applique exactement le même processus, mais je pense que ce n'est pas le cas.

M. Rodriguez: Pourquoi ce projet de loi n'a-t-il pas été présenté en même temps que les projets de loi C-4, C-28 et C-19?

Mr. King: There was a package of bills, a package of proposals that the government had from the financial institutions, and as you're aware, the industries that were affected by the Bank Act, the trust and loan act, the insurance act, the Canadian Cooperative Credit, all felt that those bills ought to move together because each was concerned that their relative competitive positions be maintained.

I think that Members of Parliament also felt it was useful to have a chance to look at those bills in association with one another, to understand how they linked together with one another. Essentially what happened was that those bills moved through the system first and this followed after.

**Mr. Rodriguez:** But it did seem to me, Mr. Chairman, that at the time we did those, the inevitable fall-out from that is that you're going to have a restructuring, and we see the result of this now with trust companies falling—

**Mr. Blenkarn:** We're dealing here only with institutions insured by CDIC, that allow CDIC to seize a stock and sell the institution. This isn't financial restructuring at all. This is looking after the sick, the lame, the halt and the blind, which happened to be that way probably because of management in most cases, no question.

Ms Callbeck: Why didn't the government introduce comprehensive reform of the Canada Deposit Insurance Corporation, because there was a major report, the Wyman report, done in 1985? Why are we having Bill C-48? Why isn't it a comprehensive reform?

Mr. King: There was the Wyman report in 1986 and there were two sets of amendments to the CDIC Act. There was one in 1986, and I think one that passed in 1987, so basically the government studied the recommendations that were in the Wyman report and did make a number of changes to the CDIC Act at that time.

The Chairman: That's why Mr. McKinley is here.

Ms Callbeck: I've noticed some of those amendments are amendments made in 1987, and for some of them you haven't developed the by-laws yet.

Mr. McKinley: That is correct.

Ms Callbeck: Why is that?

Mr. McKinley: I guess Rome wasn't built in a day. We've been dealing primarily in the by-law area with the development of the standards of sound business and financial practices, and as I said, we would hope to have those. . .in fact, we will have those completed this year. Much work has been done, and we've been at that, as J.P. notes here, for about three years. Developing standards and by-laws in support of them is not an easy task. Again, we have been pioneering in that area. It's relatively new stuff.

[Traduction]

M. King: Il y a eu un ensemble de projets de loi qui ont été présentés, et le gouvernement a reçu beaucoup de propositions de la part des institutions financières, et comme vous le savez, les secteurs qui sont touchés par la Loi sur les banques, la Loi sur les fiducies et les prêts, la Loi sur les assurances, La loi sur les coopératives de crédit, étaient tous d'avis que ces projets de loi devaient être menés de front, car chacun voulait préserver sa position concurrentielle.

Je pense que les députés étaient aussi d'avis qu'il était utile de pouvoir examiner ces projets de loi les uns par rapport aux autres, afin de comprendre les liens qui existaient entre eux. On a donc introduit en premier tous ces projets de loi dans le système, et celui-ci ensuite.

M. Rodriguez: Mais il me semblait, monsieur le président, qu'au moment où nous avons examiné ces projets de loi, il était inévitable qu'il y ait une certaine restructuration, et nous en constatons aujourd'hui le résultat, avec les sociétés de fiducie en difficulté. . .

M. Blenkarn: Il ne s'agit ici que des institutions qui sont assurées par la SADC et d'un processus qui permet au SADC de saisir des actions et de vendre une institution. Il n'est pas du tout question de restructuration du domaine des finances. Il s'agit de prendre soin du malade, de l'institution en difficulté, qui en est là à cause de la mauvaise gestion la plupart du temps, cela ne fait aucun doute.

Mme Callbeck: Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas entrepris une réforme complète de la Société d'assurance-dépôts du Canada, comme on le recommandait dans le rapport Wyman qui est paru en 1985? Pourquoi avons-nous aujourd'hui le projet de loi C-48? Pourquoi n'a-t-on pas plutôt entrepris une réforme complète de la société?

M. King: Il y a eu le rapport Wyman, en 1986, et il y a deux séries de modifications qui ont été apportées à Loi sur la SADC. On a apporté une première série de modifications en 1986, et une deuxième en 1987, je crois. On peut donc dire que le gouvernement a étudié les recommandations qui figuraient dans le rapport Wyman et qui ont abouti à un certain nombre de modifications à la Loi sur la SADC en conséquence.

Le président: C'est ce qui explique que M. McKinley soit là aujourd'hui.

Mme Callbeck: J'ai remarqué que certaines de ces modifications remontent à 1987, et que pour quelques-unes d'entre elles, il n'y a pas encore de règlement administratif.

M. McKinley: C'est juste.

Mme Callbeck: Pourquoi en est-il ainsi?

M. McKinley: Je suppose que l'on peut dire que Rome n'a pas été bâtie en un jour. Du côté des règlements administratifs, nous avons surtout travaillé à l'élaboration des normes et des pratiques en matière de commerce et de finance, et, comme je le disais, nous avons bon espoir. . En fait, ces règles seront terminées cette année. Le gros du travail est déjà accompli, et nous y travaillons depuis près de trois ans, comme le révèlent les notes de mon collègue. Elaborer des normes et des règlements administratifs n'est pas une tâche facile. C'est encore un domaine où nous faisons oeuvre de pionniers. Ce sont des idées relativement nouvelles.

If I could just take a moment, Mr. Chairman, what we are doing in the standards is the same kind of thing that was historically done in New England in the textile mills there many years ago when the Factory Mutual Liability Insurance Company was established. They came to the conclusion that insurance alone—just paying off when a building burns down, everybody chips in and the insurance is paid—was not good enough, and that they would establish standards for plant protection and housekeeping and sprinklers and all sorts of things, with a view to not paying off losses but avoiding the fire starting in the first place. We're trying to do the same thing with our standards, to avoid the problems happening.

We think that if we do that we're doing what we should be doing, but it is relatively new. The emphasis that J.P. notes here is on corporate governance of member institutions. We believe that is the most important thing we can do.

There are other standards and by-laws that are in the process of being developed, one with respect to premium surcharges in particular. Mr. Chairman, if I may just digress from the restructuring thing, the bill contains two or three other clauses dealing with advertising and by-laws with respect to stamping. The industry hopes we will urge Parliament to proceed with these, and I hope you will proceed with them as well.

• 2040

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I understand from what you are saying that the by-laws from the 1987 amendments will be completed at the end of this year.

Mr. McKinley: I don't think the by-law with respect to premium surcharges will be completed until 1993, but the by-laws with respect to standards of sound business financial practices will be completed in 1992.

Ms Callbeck: Okay.

Mr. Sobeski: To clarify something Mr. King told us the other day, if we look again at steps 3 through 12... The impression he left was that after OSFI sends the report to CDIC, down to where the deal is reported to the media...ideally that would take place over a weekend. In other words, that would be a very short period of time.

Mr. McKinley: That's a distinct possibility.

Mr. King: As with all of these things, the best practice is to try to identify the problem as early as possible and start moving as early as possible. What one hopes to do is to identify the problem and persuade the owners to take constructive action toward selling the institution and putting it into new, stronger hands.

As Mr. McKinley explained, the FIRP... If you get all of that accomplished and you find that the shareholders or the bench-holders are blocking the process, it gives you a way to ensure that the process gets completed. Having got it to that

[Translation]

Si vous le permettez, monsieur le présidnet, au sujet de la façon dont nous élaborons nos normes. . . nous procédons un peu comme on a fait en Nouvelle Angleterre, dans le domaine du textile, il y a bien longtemps, lorsque la Factory Mutual Liability Insurance Company a été créée. On en est venu à la conclusion que l'assurance en soi—payer lorsqu'un édifice a brûlé, faire contribuer tout le monde et régler les sinistres au moyen de l'assurance—n'était pas une solution satisfaisante, et qu'ils établiraient des normes en fonction de la protection des usines, du nettoyage, des extincteurs d'incendie, et de toutes sortes de choses, dans le but d'éviter de payer pour des pertes en évitant qu'un incendie n'éclate en tout premier lieu. C'est ce que nous voulons faire avec nos normes, éviter que des problèmes ne surgissent.

Nous pensons qu'en agissant ainsi, nous respectons notre mandat, mais c'est une idée relativement nouvelle. On met surtout l'accent sur la gestion des institutions qui sont membres de la SADC. Nous pensons que c'est la chose la plus importante que nous pouvons faire.

Il y a d'autres normes et d'autres règles administratives qui sont en voie d'élaboration, dont l'une au sujet des primes en particulier. Monsieur le président, si vous me permettez de m'écarter un peu du sujet de la restructuration, je dirai que le projet de loi renferme deux ou trois autres articles ayant trait à la publicité et à certains règlements administratifs. L'industrie espère que nous insisterons fortement auprès du Parlement pour qu'il adopte ces articles, et j'espère moi aussi que vous le ferez.

Mme Callbeck: Monsieur le président, si j'ai bien compris, les règlements administratifs ayant trait aux modifications qui ont été apportées en 1987 seront prêts à la fin de l'année.

M. McKinley: Je ne pense pas que le règlement administratiaf concernant les primes sera terminé avant 1993, mais les règlements administratifs ayant trait aux normes et aux pratiques en matière de commerce et de finance le seront en 1992

Mme Callbeck: Très bien.

M. Sobeski: Pour clarifier quelque chose que nous a dit M. King l'autre jour, si l'on considère les étapes 3 à 12... On a l'impression qu'entre le moment où le BSIF envoie un rapport à la SADC et celui où l'entente est annoncée aux médias... Il a donné l'impression que cela ne pourrait prendre que deux ou trois jours. Autrement dit, cela pourrait se dérouler dans un laps de temps très court.

ML. McKinley: C'est possible, en effet.

M. King: Dans la plupart des cas, la meilleure chose à faire est de tenter de déceler le problème aussitôt que possible et de commencer à intervenir sans délai. Ce que l'on espère, c'est de repérer le problème et de persuader les propriétaires de prendre des mesures constructives à l'égard de la vente de l'institution et de son transfert dans des mains plus fortes.

Comme l'a expliqué M. McKinley, le PRIF... Si tout est fait et que les actionnaires ou les créanciers bloquent le processus, le PRIF permet de faire en sorte que le processus aboutisse. Rendu à cette étape, s'assurer que la société a été

stage, the process of making sure that the company has a hearing, moving ahead with the FIRP order and then moving to a new deal can take place relatively expeditiously. Obviously the entire process of selling a company and having a buyer examine it will take time, but one wants to get the process going at an early stage and get that moving. The FIRP is a way of ensuring that the deal can close.

Mr. Blenkarn: I would like to carry on to clause 12 of the bill, which increases the right to draw on the Governor in Council to the extent of \$6 billion. How much do you owe them now? Did you say it was about \$650 million?

Mr. McKinley: That is the deficit, Mr. Blenkarn. The borrowings from the CRF are larger than that. I don't have the precise number, but at the end of the year I think it was \$1.142 billion.

Mr. Blenkarn: Why do you think you need \$6 billion?

Mr. McKinley: I hope we don't.

The Chairman: Then why would you ask for it?

Mr. Blenkarn: Why is it in the bill? If you don't need \$6 billion, can we cut it down to \$3 billion? Are you happy with that? You've already got \$3 billion. What do you need this section for?

Mr. King: What has happened-

The Chairman: Tell us what we don't want to know.

Mr. King: There is no hidden bad news. The fact is that the economy continues to grow, financial institutions continue to grow, and the financial sector continues to grow, so the CDIC's line of credit from the government must grow in pace with that. The deposit—

Some hon, members: No, no.

Mr. Blenkarn: What do you think, that we can just pull \$6 billion out of the air, Mr. King? Why do you have this claim now? You have \$3 billion and you've only borrowed \$1.2 billion, so you have \$1.8 billion before you need further authorization. Why are you suddenly asking for another \$3 billion on top of that? Why \$6 billion? Why are you doing this? What do you have to hide here? What's the reason for this loan?

The Chairman: We just saw another committee where they said that the banks are making so much money in Canada that there's no problem, that in fact the problem is that they are making too much money as compared to the Americans. Mr. Rodriguez thinks we should do something about that.

Mr. King: This \$6 billion...the Canada Deposit Insurance Corporation Act does not come before Parliament all that frequently. The last time was in 1987, so we are running about five years.

The Chairman: So you go for the cash if you can get it, is that the idea?

#### [Traduction]

entendue, appliquer l'ordonnance de restructuration et conclure une nouvelle entente peut se faire assez rapidement. Evidemment, vendre une société et permettre à un acheteur de l'examiner demande du temps, mais ce qui importe, c'est de mettre le processus en branle le plus tôt possible. Le PRIF est une soupape de sûreté permettant d'assurer qu'une entente soit conclue.

M. Blenkarn: Je voudrais discuter un peu de l'article 12 du projet de loi, par lequel on vous permet d'emprunter jusqu'à 6 milliards de dollars du gouverneur en conseil. Combien devez-vous au Trésor à l'heure actuelle? Six cent cinquante millions de dollars? Est-ce bien cela?

M. McKinley: C'est la portion déficitaire, monsieur Blenkarn. La société doit plus que cela au Trésor. Je n'ai pas le chiffre précis, mais à la fin de l'exercice, je pense que c'était 1,142 milliards de dollars.

M. Blenkarn: Pourquoi avez-vous besoin de 6 milliards de dollars?

M. McKinley: J'espère que nous n'en aurons pas besoin.

Le président: Alors, pourquoi demandez-vous autant?

M. Blenkarn: Pourquoi est-il inscrit 6 milliards de dollars dans le projet de loi? Si vous n'avez pas besoin de 6 milliards de dollars, pouvons-nous réduire cela à 3 milliards? N'est-ce pas assez? Voux avez vos 3 milliards de dollars, alors pourquoi voulez-vous cet article?

M. King: Ce qui est arrivé. . .

Le président: Dites-nous ce que nous ne voulons pas savoir.

M. King: Je n'ai pas de mauvaise nouvelle à vous annoncer. La réalité veut toutefois que quand l'économie continue à prospérer, les institutions financières et le secteur des finances prospèrent aussi. La ligne de crédit de l'SADC doit donc refléter cette réalité. Les dépôts. . .

Des voix: Non, non.

M. Blenkarn: A quoi pensez-vous? Pensez-vous que nous pouvons sortir 6 milliards de dollars d'un chapeau, comme cela, monsieur King? Pourquoi en voulez-vous autant? Vous avez une ligne de crédit de 3 milliards de dollars à l'heure actuelle, et vous n'en avez utilisé que 1,2 milliards. Il vous reste donc encore 1,8 milliards de dollars à utiliser avant d'avoir besoin d'une autre autorisation. Pourquoi demandez-vous soudainement 3 autres milliards de dollars? Pourquoi 6 milliards de dollars? Pourquoi faites-vous cela? Qu'avez-vous à cacher? Quelle est la raison de ce prêt?

Le président: Dans un autre comité, on a dit que les banques font tellement d'argent au Canada à l'heure actuelle qu'il n'y a absolument rien à craindre, qu'en réalité, le problème, c'est qu'elles font trop d'argent comparativement aux banques américaines. M. Rodriguez pense que nous devrions faire quelque chose à cet égard.

M. King: A propos de ces 6 milliards de dollars... Le Parlement ne révise pas tellement souvent la Loi sur la société d'assurance-dépôts du Canada. La dernière fois, c'était en 1987. Il y a donc à peu près 5 ans.

Le président: Donc, vous essayez d'obtenir autant que possible. Est-ce bien cela?

Mr. King: No, it is a question of... I'm used to coming here on borrowing authority, and they are much larger numbers. I hope we haven't established a new low standard here of \$6 billion.

The system has grown by more than 50% since 1987. One has to scale that up. I think the other thing is that with respect to Standard Trust, although it was pointed out that there was a transaction afterwards, the amount of cash that the corporation needs is not necessarily related to its losses.

• 2045

If you go into a liquidation, the pay-out to the depositors takes place up front and the recoveries come in later. So although CDIC can have a situation where there are relatively large losses, it will have to have the funds to pay all the insured depositors. It will subsequently get cash in as the liquidation takes place. So if you don't have a reasonably high borrowing ceiling, CDIC is in a position basically to fund that—

Mr. Blenkarn: When in history have you been pressed to post to your \$3 billion?

Mr. King: After Standard.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, if I may, at the end of December the borrowings of the corporation were about \$1.9 billion.

Mr. Blenkarn: They were \$1.9 billion at the end of December.

Mr. McKinley: That's what the numbers here show. If we had not been able to do that most unusual transaction in connection with Standard, which allowed us in effect to pay off the depositors one day and two or three days later get back half of what we had paid off, \$650 million, that would have taken our borrowings at that point up to \$2.4 billion. We are dealing at the same time with a situation at First City Trust. As you know there has been a transaction worked out, not yet closed, that will not require us in effect to make a pay-out of the total loans there. However, if it had not been for that transaction—with great respect to your colleague, it was a pretty sexy deal and took hours and hours of senior talent to develop—we would have been over the \$3 billion at that point in time.

The Chairman: So you're saying it's not necessarily the question of the size of the losses but it's cashflow that's involved.

Mr. McKinley: Well, further to that, Mr. Chairman, if I may, obtaining the authority from Parliament was one thing, but we just don't write the cheques when Parliament gives the authority. We have to approach the Governor in Council for approval on every level of borrowing over what has been approved up to that time. So there is an extra gate to go through. I can assure you we are interested in running this corporation as efficiently as we can. We are not going to borrow any more money than we have to, notwithstanding the fact that there is the ultimate authority available.

[Translation]

M. King: Je viens habituellement vous parler des emprunts, et les chiffres sont beaucoup plus importants. J'espère que nous ne venons pas d'établir une nouvelle norme minimale de 6 milliards de dollars.

La croissance du système financier a dépassé 50 p. 100 depuis 1987. Il faut tenir compte de cette réalité. L'autre aspect, au sujet de Standard Trust, c'est que même si l'on a mentionné qu'il y a eu une transaction par la suite, le montant dont la société a eu besoin n'est pas forcément lié aux pertes qu'elles a encourues.

En cas de liquidation, on rembourse les déposants d'abord et on procède ensuite aux recouvrements. Donc, même lorsque la SADC se trouve dans une situation où les pertes sont relativement importantes, elle a besoin des fonds nécessaires pour rembourser tous les déposants assurés. L'argent rentrera ensuite au moment de la liquidation. Si vous n'avez pas de plafond d'emprunt suffisamment élevé, la SADC est donc obligée de financer ce...

M. Blenkarn: Quand, dans le passé, avez-vous été contraint de faire un prélèvement équivalent à vos 3 milliards de dollars?

M. King: Après l'affaire de la Standard.

M. McKinley: Monsieur le président, permettez-moi de préciser qu'à la fin de décembre, les emprunts de la Société se chiffraient à environ 1,9 milliard de dollars.

M. Blenkarn: Oui, 1,9 milliard de dollars à la fin de décembre.

M. McKinley: C'est ce que montrent les chiffres que nous avons ici. Si, dans le cas de la Standard, nous n'avions pas pu procéder à une transaction vraiment peu commune, qui nous a en fait permis de rembourser les déposants un jour et de récupérer le surlendemain la moitié de ce que nous leur avions versé, soit 650 millions de dollars, cela aurait porté nos emprunts à 2,4 milliards de dollars. Nous nous occupons en même temps de l'affaire de la First City Trust. Comme vous le savez, une transaction, pas encore définitive, a été mise au point; grâce à elle, nous ne serons pas obligés de rembourser la totalité des prêts. Sans cette transactionavec tout le respect que je dois à votre collègue, cela a été une opération assez spectaculaire qui a demandé des heures et des heures de travail de la part de personnes de très haut niveau-nous aurions dépassé ce plafond de 3 milliards de dollars.

Le président: Autrement dit, ce n'est pas tellement le montant des pertes qui compte, ce sont surtout les mouvements de trésorerie.

M. McKinley: Si vous me le permettez, monsieur le président, j'ajouterai qu'il ne suffit pas d'obtenir l'autorisation du Parlement pour signer aussitôt les chèques. Nous sommes tenus de demander l'autorisation du gouverneur en conseil pour tout emprunt supérieur au plafond autorisé jusque-là. Cela représente donc un obstacle supplémentaire à franchir. Croyez-moi, nous tenons à ce que cette société fonctionne de manière aussi efficiente que possible. Nous n'allons pas emprunter plus d'argent que ce n'est nécessaire, en dépit du fait que nous avons tous les pouvoirs requis pour le faire.

Mr. Blenkarn: That satisfies me.

**Mr. McKinley:** I think as J.P. mentioned to me, these loans from the CRF are in fact interest bearing and there is a modest spread between the government's cost of funds and what we pay. That varies depending on whatever the monetary situation is.

Mr. Rodriguez: I was going to say the \$6 billion man.

One of the things that has struck me is that for a country the size of Canada, in terms of the number of financial institutions, it seems that we have a regulatory body, OSFI, then we have the depository body, and now you are being given a new power for restructuring. I just wonder if there isn't a lot of overlapping. Wouldn't it be a better idea to put the regulatory and depository groups together? After all, the regulator does all the spade work and then if it needs to make a draw, you make a draw. So here we have a lot of highly qualified people, and I suspect some are doing the same work. I am just wondering, with the size of Canada's financial institutions, if we need these two separate bodies. Wouldn't we be better off having them under one roof?

Mr. McKinley: There are two questions you raise. The "one roof" question was dealt with by the policy and statute back in 1985, 1986, or 1987. Gordon, you may remember that. It's in the blue paper to that effect, but set that aside.

The policy decision was made to have a regulator and a deposit insurer. Let me address the logic behind that. I come from a professional accounting firm background, and most major accounting firms have three separate divisions. They have the public accountants who do the audit work—they can do OSFI. There are the trustee and receivership guys, who in some way do the kind of work that we do. I would think the work that we do at CDIC with respect to trouble in the institutions is more akin to what you would find a receivership firm attempting to do. All the big firms also have management consulting posts.

• 2050

I will set that aside with the management consulting people. But I think it is one particular discipline to go and study the operations of an institution and report on them. It is quite another discipline to take a problem situation and fix it. Now, obviously, there is some overlap. Mr. Mackenzie and Mr. Hammond are on our board and there is good co-ordination there and good co-ordination through the FISC process.

Let me assure you that there are two separate disciplines. Auditing is one thing; doing deals and financial restructuring is quite another. They have some similarities, but the differences are greater than the similarities.

Mr. Rodriguez: I have been reading a little bit about Guaranty Trust, for example, where OSFI seems to be the one who is trying to make a marriage. If OSFI is not satisfied, they can go out and get an independent consultant's

[Traduction]

M. Blenkarn: Très bien.

M. McKinley: Comme J.P. me l'a dit, ces prêts du Trésor portent en fait intérêts et il y a un modeste écart entre le coût des fonds par le gouvernement et ce que nous payons. Cet écart varie en fonction de la situation monétaire.

M. Rodriguez: L'homme qui a coûté 6 milliards de dollars, si j'ose dire.

Ce qui m'a surtout frappé, c'est que pour un pays de l'importannce du Canada, compte tenu du nombre des institutions financières, nous avons un organe de réglementation; le BSIF, nous avons une institution de dépôt, et voilà qu'on vous accorde de nouveaux pouvoirs en matière de restructuration. Tout cela ne ferait-il pas un peu double emploi? Ne serait-il pas préférable de regrouper les fonctions de réglementation et de dépôt? Après tout, c'est le réglementateur qui fait tout le gros travail et s'il a ensuite besoin de faire un retrait, c'est vous qui vous en chargez. Cela fait beaucoup de gens très qualifiés qui, j'en ai l'impression, font parfois le même travail. Je me demandais donc si, étant donné la taille des institutions financières de notre pays, nous avons besoin de deux organismes. Ne serait-il pas préférable de les regrouper sous le même toit?

M. McKinley: Vous soulevez-là deux questions. La politique et la loi ont réglé le sujet du «même toit» en 1985, 1986 ou 1987. Gordon, vous vous en souviendrez peut-être. Il en est fait état dans le livre bleu mais cette solution a été écartée.

Il a été décidé d'avoir un organe de réglementation et une société d'assurance-dépôts. Permettez-moi de vous expliquer la logique de cette décision. J'ai travaillé dans un cabinet d'experts comptables et lorsque ces cabinets sont importants, la plupart d'entre eux comprennent quatre divisions distinctes. Il y a les comptables publics qui font le travail de vérification—ils peuvent faire ce que fait le BSIF. Il y a ceux qui s'occupent des fiducies et des séquestres et qui, dans une certaine mesure, font le même genre de travail que nous. À mon avis, ce que nous faisons à la SADC est plus proche de ce qu'une société de séquestre devrait faire. Tous les grands cabinets ont également des conseillers en gestion.

Je laisserai cela aux bons soins des conseillers en gestion. Mais j'estime qu'étudier les activités d'une institution et présenter un rapport à son sujet est une discipline toute différente de celle qui consiste à régler une situation à problèmes. Il est évident qu'actuellement, il y a un certain chevauchement. M. Mackenzie et M. Hammond font partie de notre conseil d'administration où la coordination est bonne ainsi d'ailleurs que celle que permet le processus du CSIF.

Je puis vous assurer qu'il s'agit là de deux disciplines distinctes. La vérification est une chose, mais la conclusion d'accords et la réorganisation financière, là c'est une autre affaire. Il y a certaines similarités, mais il y a plus de différences que de points en commun.

M. Rodriguez: J'ai un peu suivi l'affaire de la Guaranty Trust, par exemple, dans laquelle c'est le BSIF qui essaie de conclure un mariage. Si le BSIF n'obtient pas satisfaction, il est possible de demander à un expert-conseil indépendant de

report on the situation, which I think is what is happening. You are the deposit insurance arm. Is there any other country with a modern banking system that has these two bodies with separate functions, even though a lot of it may be the same?

Mr. King: I think in the U.S. they have even more bodies than us. I think in the U.S. they have the deposit insurer, they have the Federal Reserve, with responsibilities for banking, and they also have the Comptroller of the Currency—

Mr. Rodriguez: And with all of that, they are still in trouble. With all of that, they can't fight their way out of a wet paper bag.

Mr. King: There are a lot of problems in the U.S. financial system, and I am not sure about the other models. I would have to check out how it operates in Europe, but I don't think it is the case that the deposit insurer and regulator are in the—

Mr. Blenkarn: Our committee, in 1985, made the recommendation that it be one agency. The government rejected that in the 1986–87 legislation.

The Chairman: We also said that agency should include the investment dealers.

Mr. Blenkarn: That's right, and we also had the agency including an insurance system for life insurance.

The Chairman: In fact, the constitutional proposal does provide that this would actually happen.

Mr. Blenkarn: They're coming around to it, anyway, John.

Mr. Rodriguez: Well, we will wait.

The Chairman: I am going to stop here for one minute. While I still have a quorum and before anybody else leaves, I am going to ask that a motion be passed. It has nothing to do with tonight's subject, but it is important for other subjects. The long and the short of it is that we need to hire a secretary to finish a report that we are dealing with.

I am going to ask somebody to make the following motion: that the clerk of the committee be authorized to hire the necessary support staff, in consultation with the chairman, in order to carry the committee's general mandate until March 31, 1992. In plain language that means hiring a secretary to help us finish off our Bank of Canada report, among other things.

Mr. Rodriguez: Do we have the money in the pot?

The Chairman: Yes, we do.

Mr. Rodriguez: I don't want to go to the CDIC to get the money.

The Chairman: No, we don't have to. We have the funds available. This is just to allow this to happen.

Mr. Sobeski: So moved.

Motion agreed to.

The Chairman: Thank you. We can move on. Mr. Rodriguez.

[Translation]

présenter un rapport sur la situation; c'est d'ailleurs ce qui est en train de se faire je crois. Vous êtes le représentant de l'assurance-dépôts. Y a-t-il un autre pays, doté d'un régime bancaire moderne, qui a, lui aussi, deux organismes aux fonctions distinctes, encore que beaucoup d'entre elles soient peut-être les mêmes?

- M. King: Je crois qu'aux États-Unis il y a encore plus d'organes différents que chez nous. Il y a le deposit insurer, la Federal Reserve, qui a des responsabilités dans le domaine bancaire, et il y a aussi le Comptroller of the Currency...
- M. Rodriguez: Et malgré tout cela, ils sont en difficulté. Malgré tout cela, ils sont incapables de se sortir du pétrin.
- M. King: Le régime financier américain connaît de nombreux problèmes, et je ne sais pas exactement ce qu'est la situation ailleurs. Il faudrait que je me renseigne pour savoir comment cela fonctionne en Europe, mais je ne crois pas que l'assurance-dépôts et la réglementation soient regroupées. . .
- M. Blenkarn: En 1985, notre comité avait recommandé qu'il n'y ait qu'un seul organisme mais le gouvernement a rejeté cette proposition dans le texte législatif de 1986 et 1987.

Le président: Nous avions également dit que cet organisme devrait inclure les courtiers en valeurs mobilières.

M. Blenkarn: C'est exact, et nous voulions aussi qu'il ait un système d'assurance pour les assurances-vie.

Le président: En fait, c'est ce que prévoit la proposition de réforme de la Constitution.

M. Blenkarn: En tout cas, ils y viennent petit à petit, John.

M. Rodriguez: Eh bien, nous attendrons.

Le président: Je vais m'arrêter un instant. Pendant que nous avons le quorum et avant que quiconque d'autre s'en aille, je vais vous demander d'adopter une motion. Elle n'a rien à voir avec le sujet de ce soir, mais elle est importante pour d'autres. En un mot, nous avons besoin d'engager une secrétaire pour finir un rapport dont nous nous occupons.

Je vais demander à quelqu'un de présenter la motion suivante: que le greffier du comité soit autorisé à recruter le personnel de soutien nécessaire, en consultation avec le président, afin que le mandat général du comité puisse être rempli jusqu'au 31 mars 1992. En termes plus clairs, cela signifie qu'il faut engager une secrétaire pour nous aider à finir notre rapport sur la Banque du Canada, entre autres choses.

M. Rodriguez: Avons-nous l'argent nécessaire pour cela?

Le président: Oui.

M. Rodriguez: Je n'ai aucune envie d'aller en demander à la SADC.

Le président: Non, ce n'est pas nécessaire. Nous avons les fonds qu'il faut. C'est seulement pour qu'il soit possible de les utiliser

M. Sobeski: J'en fais la proposition.

La motion est adoptée

Le président: Merci. Nous pouvons continuer. Monsieur Rodriguez.

Mr. Rodriguez: The other point I wanted to make is that I get the distinct impression that there is some sense of urgency to get this legislation passed. Am I getting the right sense, Mr. McKinley?

Mr. McKinley: It is always wise to pass legislation quickly rather than let it sit around for years and years. But let me address that, Mr. Rodriguez, if I may. While it looks as if there is undue haste in dealing with this at the present time—otherwise, you wouldn't ask the question—this matter has been under active review and work since the early part of 1987. It is not something that has just cropped up because X, Y, Z, whatever. It has happened that some things have happened simultaneously, but it is more by happenstance than by design.

• 2055

**Mr. Rodriguez:** I have learned from my former chairman of the committee that anything regarding financial institutions and deposit insurance is a balancing. . . . If you are passing changes to the Bank Act, insurance act, Trust Companies Act, you look for a balance. Some would call it a done deal.

I want to ask if this process of any attempt at balancing. . . I am sure there are bankers who are creditors to trust companies that are in trouble who would not give up their super priority so quickly. The FIRP would in fact take away their super priority.

The Chairman: We are going to hear from them on Thursday, Mr. Rodriguez.

**Mr. Rodriguez:** Was there any attempt to gather opinions and balance the legislation?

Mr. King: Yes, we have talked to the various organizations about it to get their opinions on the legislation.

Mr. Rodriguez: Trust companies?

Mr. King: Trust companies, the bank association.

**The Chairman:** They are going to come and give us those opinions on Thursday, but generally they are in favour. They have some technical questions and details.

Mr. McKinley: In the CDIC annual report for 1990, reference was made to this financial institution's restructuring process. It should not be a secret to anyone that this was in the works. We made a comment that the drafting of the legislation was well advanced at that time. It was on the public record that what we are doing here tonight was in process at that time.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, are we going to have OSFI as a witness? I would like to have them—

The Chairman; I would like to make a few comments on other witnesses. The short answer is that the committee staff inquired with OSFI about coming, actually tonight. They didn't feel they had anything in particular to say or contribute. We didn't demand that they come. We just sort of canvassed around the department, the superintendent, and the chairman of the CDIC to see who desired to comment.

[Traduction]

M. Rodriguez: Je tiens aussi à dire que j'ai distinctement l'impression qu'il y a une certaine hâte à faire adopter ce projet de loi. Mon impression est-elle juste, monsieur McKinley?

M. McKinley: Il est toujours sage d'adopter rapidement un projet de loi plutôt que de le laisser traîner pendant des années. Mais permettez-moi de répondre à votre remarque, monsieur Rodriguez. Bien qu'on puisse avoir l'impression d'une hâte excessive à régler cette question—sans cela, vous ne m'auriez pas posé la question—on l'étudie en fait activement depuis le début de 1987. Ce n'est pas quelque chose qui a brusquement fait surface pour telle ou telle raison. Un certain nombre de choses se sont produites simultanément, mais c'est plutôt le hasard qui l'a voulu.

M. Rodriguez: L'ancien président du comité m'a appris que tout ce qui a trait aux institutions financières et à l'assurance-dépôts consiste à rechercher un équilibre. . . Si vous adoptez des modifications à la Loi sur les banques, à la Loi sur l'assurance, à la Loi sur les compagnies fiduciaires, ce que vous recherchez, c'est un équilibre. Certains appelleraient cela une question réglée d'avance.

Je voudrais bien savoir si dans ce processus de recherche d'un équilibre... Je suis certain qu'il y a des banquiers créditeurs de sociétés de fiducie en difficulté qui ne renonceraient pas si rapidement à leur super priorité. La réforme de la réglementation des institutions financières la leur enlèverait, en fait.

Le président: Nous les entendrons jeudi prochain, monsieur Rodriguez.

M. Rodriguez: A-t-on essayé de recueillir d'autres opinions et d'établir un équilibre dans ce projet de loi?

M. King: Oui, nous avons sollicité l'avis de divers organismes.

M. Rodriguez: De sociétés de fiducie?

M. King: De sociétés de fiducie, de l'Association des banquiers du Canada.

Le président: Ils doivent nous présenter leurs opinions jeudi prochain, mais d'une façon générale, ils sont favorables. Ils ont un certain nombre de questions et de détails techniques à discuter.

M. McKinley: Dans le rapport annuel 1990 de la SADC, il est fait mention du processus de restructuration de cette institution financière. Ce projet ne devrait faire un secret pour personne. Nous avons indiqué que la rédaction du projet de loi était déjà bien avancée à l'époque. Il est de notoriété publique que ce que nous faisons ici ce soir était déjà en préparation.

M. Rodriguez: Monsieur le président, allons-nous entendre le BSIF comme témoin? J'aimerais bien que. . .

Le président: Je voudrais faire quelques remarques à propos d'autres témoins. Pour résumer les choses, le personnel du comité a demandé au BSIF s'il désirait comparaître, en fait ce soir, mais il a déclaré qu'il pensait ne rien avoir de particulier à dire ou à apporter. Nous n'avons pas exigé qu'il comparaisse. Nous avons simplement interrogé un certain nombre de personnes au ministère, le surintendant, et le président de la SADC pour voir qui désirait témoigner.

 $\mathbf{Mr.}$  Rodriguez: But OSFI plays an important role in step one and step —

The Chairman: They may or may not. The point is that we did not subpoena anybody. The way I set it up was that we would have the government agencies come tonight and say what they had to say. We would have the trust companies and the banks come, and it has worked out.

Mr. Rodriguez: I would like to ask for OSFI to come.

The Chairman: I hear that. They are sitting in the background.

The other thing I was going to say is that I have also had it indicated—and this comes back to your question as to where does this come from—that this was recommended to some degree at least or in some form by Justice Estey in his report. It has been suggested to me, and I am going to suggest to the committee if nobody objects, that Justice Estey will be asked to come as well. We will probably organize that at the beginning of next week. I just want to throw that out now so that people will know.

Mr. Rodriguez: You will ask OSFI. We want Mackenzie, we want Mackenzie.

The Chairman: I hear you. I hear you.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, it is the banks and trust companies, Mr. Mackenzie, and Mr. Justice Estey.

The Chairman: Mr. Estey was a suggestion that only came up today, but I think that is probably a good idea. If everybody agrees we will do that. There is no objection to witnesses.

Mr. Blenkarn: I think you should have somebody from the Canadian Bar Association. There is a pretty Draconian step here. You seize the shareholders' shares and you proceed to sell them, albeit you have a hearing in the cupboard with the minister. There is no judicial process, and all of a sudden you seize the person's property and you raffle it off for what you think you can get for it. It is all very well to say that you have some sort of an assessor who comes along later, but really—

The Chairman: Mr. Blenkarn, I have had that representation too—

Mr. Blenkarn: It may well be that we should have a look at the validity.

The Chairman: That has been suggested. I think that will happen too. This all occurred today and there hasn't been any time to make any arrangements yet with staff.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I just hear that there has been a note sent to the offices, which I haven't seen, saying that we are going to be doing clause by clause this Thursday.

2100

The Chairman: It may or may not have been sent, but the point of it was that originally, a week ago, when I asked people who they thought we should have as witnesses, various people were suggested. I asked the committee staff to contact them and organize them some time during this week and, once all of that was done, to organize the clause by clause.

[Translation]

M. Rodriguez: Mais la SADC joue un rôle important à l'étape 1 et à l'étape. . .

Le président: Pas nécessairement. En tout cas, nous n'avons cité personne à comparaître. J'ai organisé les choses de manière à ce que les organismes gouvernementaux comparaissent ce soir pour nous dire ce qu'ils ont à dire. Nous voulons aussi entendre les sociétés de fiducie et les banques, et cela a marché.

M. Rodriguez: Je voudrais que le BSIF comparaisse.

Le président: Je vous entends bien. Les représentants sont assis à l'arrière de la salle.

Je voulais également préciser—ce qui nous ramène à votre question sur les raisons de tout cela—que cette démarche a été recommandée, du moins dans une certaine mesure et d'une certaine façon, par le juge Estey dans son rapport. On m'a suggéré de demander au juge Estey de comparaître également et c'est ce que je vais proposer au comité si personne n'a d'objection. Nous organiserons probablement sa comparution pour le début de la semaine prochaine. Je tiens à le mentionner afin que tout le monde soit au courant.

M. Rodriguez: Vous demanderez au BSIF de comparaître. Nous voulons Mackenzie, nous voulons Mackenzie.

Le président: Je vous entends. Je vous entends.

Mme Callbeck: Monsieur le président, nous entendrons les banques et les sociétés de fiducie, M. Mackenzie et le juge Estey.

Le président: La suggestion d'inviter M. Estey n'a été faite qu'hier, mais je crois que c'est une bonne idée. Si tout le monde est d'accord, c'est ce que nous ferons. Il n'y a pas d'objection au choix des témoins.

M. Blenkarn: Vous devriez avoir un représentant de l'Association du Barreau canadien. Il s'agit ici d'une décision assez draconienne. Vous saisissez les parts des actionnaires et vous les vendez, même si vous en discutez à huis clos avec le ministre. Il n'y a pas de processus judiciaire; d'un seul coup vous saisissez les biens d'une personne et vous les mettez en vente pour le prix que vous espérez pouvoir obtenir, comme dans une loterie. C'est bien beau de dire que vous avez une sorte d'évaluateur qui intervient par la suite, mais en réalité...

Le président: Monsieur Blenkarn, on m'a aussi présenté ces arguments...

M. Blenkarn: Nous ferions peut-être bien d'examiner la validité du processus.

Le président: C'est ce qui a été proposé et, je pense, c'est ce qui se produira. Tout s'est passé aujourd'hui et nous n'avons pas encore eu le temps de nous organiser avec le personnel.

Mme Callbeck: Monsieur le président, je viens d'apprendre qu'on a envoyé aux bureaux une note que je n'ai pas encore vue, qui précise que nous allons procéder à un examen article par article jeudi prochain.

Le président: Je ne sais pas si elle a effectivement été envoyée, mais ce que je sais c'est qu'à l'origine, il y a une semaine lorsque j'en ai fait la demande, on nous a proposé divers témoins. J'ai demandé au personnel du comité de prendre contact avec eux et de leur fixer une date et une heure dans la semaine et, une fois cela fait, d'organiser l'examen article par article.

Now, we're not going to do clause by clause on Thursday, because we're going to have Mr. Estey and some other things. The fact of the matter is, I don't actually set the exact schedule up. I just tell the clerk this is the priority A, B, C, D, contact the people, line them up. She does a very efficient job most of the time and we move these things along.

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, I was wondering if I could ask Mr. McKinley and Mr. King one further question. The issue was brought up by Mr. Rodriguez that this does not apply, or there's no arrangement whereby you can seize the shares of provincially incorporated companies, even though they are insured by CDIC.

Do you have an opinion that you couldn't do that? Why couldn't you do that? If they're insured by CDIC, why can't that be a condition of the CDIC insurance? Why would you treat a provincially incorporated company, where your liability is every bit as much, differently from a federally incorporated company? Clearly, this would be a prejudice against federal incorporation. Why wouldn't you incorporate provincially? It never could be seized. I think there is something wrong there. It would seem to me that you should have a good canvass of opinion on it and, I would think, be prepared to recommend some changes in the statute to make that possible.

Mr. McKinley: Mr. Chairman, I will make a general observation. Certainly from the corporation's point of view, it would be highly desirable if this legislation could cover provincial institutions. But I think Mr. King will tell you that the canvass he did of certain lawyers and the opinions that he has obtained indicate that there is a serious constitutional problem. As you know, constitutions are things that we talk about every day of the week.

Mr. Blenkarn: We've been over this hoop before. We were told with a certain trust company bill that we couldn't force trust companies—

Mr. Rodriguez: We did it twice.

Mr. Blenkarn: —to comply with disclosure of deposit arrangements and chequing arrangement and fees and so on. Well, we amended the bill and we haven't seen any provinces trying to have the bill changed.

Mr. King: May I comment on that? The way this legislation works, you have the primary regulator of the institution, i.e., the Superintendent of Financial Institutions, making the decision, and the minister who is responsible for the acts under which the companies operate, the Minister of Finance, finally in a sense providing the sort of final check before it goes to Governor in Council. The analogous process at the provincial level, obviously, would I think involve the provincial regulator and the provincial minister.

Mr. Blenkarn: Yes, but from time to time, Mr. King, you know that CDIC instructs the OSFI to go and take a look at a particular provincial company as the agent for CDIC.

Mr. King: But there is, I think, a difference between acting as the agent for CDIC—

#### [Traduction]

Manifestement, nous n'allons pas procéder à cet examen jeudi prochain, puisque nous allons entendre M. Estey et discuter d'un certain nombre d'autres choses. En fait, ce n'est pas moi qui fixe le calendrier précis. Je dis simplement au greffier quelles sont les priorités A, B, C et D et je lui demande de prendre contact avec les gens et de fixer les dates de comparution. Elle fait un excellent travail la plupart du temps et cela nous permet de faire avancer les choses.

M. Blenkarn: Monsieur le président, pourrais-je poser une question supplémentaire à M. McKinley et à M. King. M. Rodriguez a fait observer qu'il n'existait pas de disposition permettant de saisir les parts de sociétés provinciales, même lorsqu'elles sont assurées par la SADC.

Qu'en pensez-vous vous-mêmes? Pourquoi ne pourraiton pas le faire? Cela ne devrait-il pas être une des conditions
de l'assurance par la SADC? Pourquoi traiteriez-vous une
société constituée en vertu d'une loi provinciale, pour
laquelle votre responsabilité est tout autant engagée, d'une
manière différente d'une société constituée en vertu d'une loi
fédérale? Manifestement, cela serait préjudiciable à la
constitution d'une société placée sous le régime de la loi
fédérale? Manifestement, une telle société serait défavorisée et
il n'y aurait aucune raison de ne pas constituer une société en
vertu d'une loi provinciale puisqu'elle ne pourrait pas être saisie.
Il me semble que quelque chose ne va pas. J'ai l'impression que
vous feriez bien de recueillir les opinions à ce sujet et d'être
éventuellement prêt à recommander des changements à la loi.

M. McKinley: Monsieur le président, j'ai une remarque d'ordre général à faire. Du point de vue de la Société, il serait manifestement très désirable que cette loi s'applique aux institutions provinciales. Mais M. King pourra vous dire qu'après avoir interrogé certains avocats et recueilli diverses opinions, il est apparu que cela soulevait un problème constitutionnel sérieux. Comme vous le savez, les constitutions sont des sujets dont nous parlons du matin au soir.

M. Blenkarn: Nous sommes déjà passés par là. On nous a dit, à propos d'un certain projet de loi concernant les sociétés de fiducie que nous ne pouvions pas contraindre celles-ci. . .

M. Rodriguez: Nous l'avons fait à deux reprises.

M. Blenkarn: ...se soumettre aux dispositions concernant la divulgation de renseignements concernant les dépôts et les comptes bancaires ainsi que les droits perçus par elles. Eh bien, nous avons modifié le projet de loi et aucune province n'est intervenue.

M. King: Puis-je faire une remarque à ce sujet? Aux termes de cette loi, le surintendant des institutions financières est le règlementateur principal de l'institution; c'est lui qui décide et le ministre des Finances, qui est responsable des lois sous le régime desquelles les sociétés fonctionnent, effectue une sorte de vérification finale avant que la question soit soumise au Gouverneur en Conseil. À l'échelon régional, le règlementateur provincial et le ministre provincial joueraient les mêmes rôles.

M. Blenkarn: Oui, mais de temps à autre, monsieur King, vous savez que la SADC demande au BSIF d'être son agent et d'aller étudier les activités d'une société provinciale.

M. King: Mais il y a, à mon sens, une différence entre jouer le rôle d'agent de la SADC...

Mr. Blenkarn: And making a recommendation?

Mr. King: The superintendent in this act essentially is acting in the role of the primary regulator. The minister who makes that decision is the minister responsible for the act under which that company is regulated.

Mr. Rodriguez: When somebody freely joins a club, when you pay your dues to the club, then you're subject to the rules of the club, and if you violate the rules of the club, well, you're out of the club.

It seems to me that they're paying money into the CDIC, so they're covered by the federal deposit insurance. If that thing goes down the tubes, who pays? The money comes out of the CDIC pot and if they don't have enough money, they can draw down from that \$6 billion. So the federal taxpayers are paying.

Mr. Blenkarn: I don't know. I have to say this, Mr. King. I am not at all prepared to accept a situation where a provincial company is not under the same gun as a federally incorporated company. If you're going to have a provision whereby the CDIC has a right to seize the shares or the ownership of a federal company, then surely if the CDIC is going to insure a provincial company, it equally should have the right to seize those shares.

• 2105

If we're going to have this legislation, I would think that it has to apply to all CDIC-insured companies. I guess I'm not very much inured with the concept of the constitutionality that some of the lawyers in the justice department might have, because usually I find them wrong; therefore I see no particular point in why we should pay too much attention to them.

Mr. King: In terms of the way the regulatory system has worked for depositing institutions—and I realize that there can be different views about how it should operate—this particular aspect we're focusing on now in terms of deferred process is just one aspect of the basic situation. We have federal jurisdiction and regulation over the federally registered trust and merge loan companies. We have provincial jurisdiction over the provincially regulated trust and loan companies, the ones that have chosen to register in the province. That has been the case ever since the CDIC Act was passed in 1967. Those pieces of legislation are not identical, although they do have the same basic thrust. Their regulator is different. It's an aspect of our federal system that works well.

Mr. Blenkarn: Personally, I would not be interested in passing this bill if it doesn't apply to provincial companies. In other words, we can make up our minds as to whether or not we want to have it. I don't see any reason why one set of companies should be subject to this bill and the other set of such companies should be able to walk away from it. It just makes no sense at all why we should have that kind of an arrangement.

Ms Callbeck: Is it possible to amend the legislation in regard to provincial trusts such that the provincial minister makes that decision rather than the federal minister?

[Translation]

M. Blenkarn: Et présenter une recommandation?

M. King: Aux termes de cette loi, le surintendant joue le rôle de règlementateur principal. Le ministre qui prend cette décision est le ministre responsable de l'application de la loi en vertu de laquelle la société a été constituée.

M. Rodriguez: Lorsque quelqu'un décide de devenir membre d'un club et qu'il paie ses cotisations, il est assujetti aux règles de ce club, et s'il les enfreint, il est mis à la porte.

Mais puisque ces sociétés versent de l'argent à la SADC, elles sont couvertes par l'assurance-dépôt fédérale. Si la société fait faillite, qui paie? L'argent vient de la SADC, et s'il n'y en a pas suffisamment, on le prélève sur ces 6 milliards de dollars. Ce sont donc les contribuables fédéraux qui paient.

M. Blenkarn: Je ne sais pas. Je dirai simplement ceci, monsieur King: Je ne suis pas du tout prêt à accepter le genre de situation dans lequel une société provinciale n'est pas soumise aux mêmes contraintes qu'une société constituée sous le régime de la loi fédérale. Si vous voulez une disposition donnant le droit à la SACD de saisir les parts d'une société fédérale ou d'en assumer la propriété, elle devrait également avoir le droit de saisir les parts d'une société provinciale qu'elle assure.

Si nous adoptons une telle loi, j'estime qu'elle devrait s'appliquer à toutes les sociétés assurées par la SADC. Je ne sais sans doute pas grand chose de la conception de la constitutionnalité de certains des avocats au ministère de la Justice car je trouve qu'ordinairement ils ont tort; je ne vois donc pas de raison particulière à leur accorder trop d'attention.

M. King: En ce qui concerne le système de réglementation pour les institutions qui effectueront des dépôts—et je comprends fort bien que les avis sur son fonctionnement doivent être différents—le point auquel nous nous attachons en particulier en ce moment n'est qu'un des éléments de la situation générale. Nous avons juridiction sur les sociétés de fiducie et de prêt enregistrées sous le régime de la loi fédérale. Nous avons juridiction provinciale sur les sociétés de fiducie et de prêt qui ont décidé de se faire enregistrer dans la province. Cela a toujours été le cas depuis l'adoption de la Loi sur les sociétés d'assurance—dépôts du Canada en 1967. Ces textes législatifs ne sont pas identiques, bien qu'ils aient la même optique de base. L'organisme de réglementation n'est pas le même. C'est un élément de notre régime fédéral qui fonctionne biein.

M. Blenkarn: Pour ma part, je n'ai pas l'intention d'adopter ce projet de loi s'il ne s'applique pas aux sociétés provinciales. Autrement dit, nous pouvons décider si c'est cela que nous voulons, ou non. Je ne vois pas de raison qu'un groupe de sociétés soit assujetti aux dispositions de ce projet de loi alors qu'un autre groupe pourrait se permettre de ne pas en tenir compte. Une telle disposition ne tient pas debout.

Mme Callbeck: Est-il possible de modifier la loi relative aux fiducies provinciales de manière à ce que ce soit le ministre provincial qui prenne la décision, plutôt que le ministre fédéral?

Mr. King: The obvious way of doing it is for provincial legislatures themselves to enact similar parallel legislation.

Ms Callbeck: Why couldn't we have an amendment to this legislation?

Mr. Rodriguez: Well, maybe when we pass an amendment to the legislation along those lines, it sends a clear message. Then it would let the provincial governments do what they have to do.

Ms Callbeck: Well, if we had-

Mr. King: Your suggestion has been noted. I'll convey it back to the minister.

The Chairman: The question is whether we can impose some duty on a provincial government.

Mr. Rodriguez: Whose insurance fund is it?

The Chairman: I'm not arguing that we haven't got the power of the purse here. I'm just saying that we probably haven't got the power of the courts.

Mrs. Marleau (Sudbury): Yes, but if we stop insuring them, they may have to insure themselves.

Mr. Rodriguez: There are 35 of them.

Ms Callbeck: When do we get an answer on whether that is possible?

Mr. King: I don't know; I'll raise the question.

Mrs. Marleau: If we don't do that, then we could have all kinds of institutions saying that they want to be regulated under provincial, that they'll get a provincial charter.

Mr. King: This act is intended for those institutions that are irretrievably on the road to liquidation. I think when most people set up a financial institution, that's not where they plan to end up.

Mrs. Marleau: Well, a number of them-

The Chairman: Maybe I can solve this and we can move on. Mr. King, you might want to consider this matter and respond by letter or whatever. I'll also say to the committee that our own research staff can check into this and give us some feedback. Obviously we don't have the answer here at the moment.

Ms Callbeck: Well, if there's no sense of urgency with this legislation, as has been indicated here tonight, then I think we should get some of these things cleared up.

The Chairman: We'll give it to the staff. I don't think it will take months and months to research this. I presume they can get this information by the time we're next ready to meet.

Mr. Rodriguez: Are we finished the meeting tonight, sir?

Mr. Sobeski: No, I have one question. Mr. Blenkarn raised a question about a legal opinion, whether you can do that. Obviously you didn't sit down and draft this without getting some opinion. How have the lawyers advised? Is it permissible? It seems like you're already doing this; you are in essence just moving the step up a couple of notches. Is the legal opinion that you can step in and do what is in this bill?

[Traduction]

M. King: La solution évidente consisterait à ce que les législatures provinciales adoptent des lois parallèles.

Mme Callbeck: Pourquoi ne pourrions-nous pas modifier cette loi?

**M.** Rodriguez: Adopter une telle modification aurait une signification très claire. Cela permettrait aux gouvernements provinciaux de faire ce qui s'impose.

Mme Callbeck: Eh bien, si nous avions...

M. King: Nous avons pris note de votre suggestion. J'en ferai part au ministre.

Le président: La question est de savoir si nous pouvons imposer certaines responsabilités à un gouvernement provincial.

M. Rodriguez: Après tout, à qui appartient la caisse d'assurance?

Le président: Certes, nous tenons les cordons de la bourse mais ce que je veux dire, c'est que les tribunaux ne nous reconnaîtraient pas ce pouvoir.

Mme Marleau (Sudbury): Oui, mais si nous cessons d'assurer ces sociétés-là, elles seront bien obligées de le faire elles-mêmes.

M. Rodriguez: Il y en a 35.

Mme Callbeck: Quand saurons-nous si c'est possible?

M. King: Je ne sais pas; je poserai la question.

Mme Marleau: Si nous ne le faisons pas, nous risquons de voir une foule d'institutions demander d'être soumises au régime provincial, à une charte provinciale.

M. King: Cette loi vise les établissements pour lesquels la liquidation est inévitable. Dans la plupart des cas, lorsque quelqu'un établit une institution financière, ce n'est pas ainsi qu'il a l'intention de terminer.

Mme Marleau: Eh bien, un certain nombre d'entre elles. . .

Le président: Peut-être puis-je vous offrir une solution; cela nous permettra de continuer. Monsieur King, peut-être pourriez-vous étudier la question et nous écrire à ce sujet. J'indique également aux membres du comité que nos propres recherchistes peuvent vérifier cela et nous tenir informés du résultat de leurs travaux. Manifestement, nous n'avons pas de solution immédiate.

Mme Callbeck: Si l'adoption de ce projet de loi n'est pas aussi urgente que certains l'ont dit ce soir, je crois que nous ferions bien de tirer tout cela au clair.

Le président: Nous confierons cette tâche au personnel. Je ne pense pas que cela demande des mois de recherche. Je présume qu'il leur sera possible de nous fournir ces renseignements pour notre prochaine réunion.

M. Rodriguez: Sera-ce tout pour ce soir monsieur?

M. Sobeski: Non, j'ai une question à poser. M. Blenkarn a évoqué la possibilité d'obtenir une opinion motivée sur la possibilité de procéder ainsi. Manifestement, vous n'avez pas rédigé ce document sans consulter des avocats. Comment ont-ils réagi? Est-ce permissible? Apparemment, c'est-ce que vous êtes déjà en train de faire; vous voulez avancer d'un cran ou deux. Les avocats pensent-ils que vous pouvez intervenir et faire ce qui est proposé dans le projet de loi?

[Translation]

• 2110

Mr. King: I will have to check that. This is a point I wanted to make earlier in the evening. This act is a very specific proposal that has been made to deal with a particular problem with respect to the shareholders and debenture-holders. Generally, when we have been dealing with the act, our philosophy has been to disrupt the existing frameworks to the smallest extent possible. For instance, in some of the deals, with the question of the way that shareholders dealt with the assessment process, we have tried to model it on some of the things in the Canada Business Corporations Act. When we looked at overriding particular clauses of the Trust and Loan Companies Act and the Bank Act, we have tried to take the narrowest possible range.

The objective of this bill was rather specifically to deal with the particular problem—that is, to allow CDIC to act at an earlier stage in a situation where shareholders and subordinate debenture—holders weren't co-operative and, if necessary, if their co-operation couldn't be obtained, to provide a basis for dealing with those types of situations. It was to deal with that particular problem and to leave the structure as it stood undisturbed—just to make a very specific and focused amendment.

The basic structure now is that we have federal regulation and provincial regulation of deposit-taking institutions, or at least trust and mortgage and loan companies. That's been the case ever since the Canada Deposit Insurance Corporation Act came into force. For the purposes of this bill, in the basic philosophy, there was not an attempt to disrupt that particular aspect. That's the way the world works now and we have left it that way. This bill is focused on the one particular issue dealing with that problem.

Mr. Rodriguez: I would like to ask about the rate you set for the CDIC. You said it is one—tenth of 1%. Is there any experience rating at all? Do you separate the trust companies that have been giving you trouble in the last dozen years so that this sector should pay a little more into the fund and the people who have been good boys and girls get a premium? Do you use any kind of carrot and stick?

Mr. McKinley: No. The CDIC Act, as it is currently structured, would not allow that to be done. With respect to determining what the premium rate should be, we have done some extensive calculations and have concluded for the time being that if we are to have our deficit eliminated in 1994—and I am making some reasonable assumptions—we can let the premium level stay at one—tenth of 1%. If a whole spate of problems comes along and there are horrendous losses and the realizations from liquidations currently in process do not match up to our forecasts, then we may have to reconsider. It is an issue that is dealt with annually by the board, and I really can't say very much more than that.

The whole issue, Mr. Rodriguez, with respect to risk-related premiums and so on is a complicated area, and it is not provided for in the statute. I have said on other occasions that the logic of risk-related premiums cannot be quarreled

M. King: Il faudra que je m'en assure. Je voulais dire, tout à l'heure, que ce projet de loi est une proposition très précise faite pour régler un problème qui concerne les actionnaires et les détenteurs d'obligations. En général, nous avons toujours eu pour principe de modifier aussi peu que possible les cadres actuels de la loi. Par exemple, pour certains arrangements, en ce qui concerne la question des actionnaires et du processus d'évaluation, nous nous sommes efforcés de nous inspirer de certaines des dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. Lorsque nous avons envisagé de ne pas observer certains articles de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les banques, nous nous sommes efforcés de le faire aussi peu que possible.

L'objectif de ce projet de loi était assez précis: il s'agisait de régler un problème particulier—à savoir, de permettre à la SADC d'intervenir plus tôt lorsque les actionnaires et les détenteurs d'actions de second rang ne se montraient pas coopératifs et, en cas de nécessité, s'il était possible d'obtenir cette coopération, de fournir les éléments de réglement de ce genre de situation. L'objectif était donc de régler ce problème, de ne pas toucher à l'ensemble et de n'apporter qu'une modification très précise et circonscrite.

Actuellement, les institutions de dépôts, ou du moins les compagnies de fiducie et de prêts d'hypothèque sont soumises à des règlements fédéraux et à des règlements provinciaux. Il en a toujours été ainsi depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. L'idée soustendant ce projet de loi n'était pas d'apporter de changements dans ce domaine. C'est ainsi que les choses se passent actuellement et nous n'avons pas voulu y toucher. Ce projet de loi vise uniquement le règlement d'un problème déterminé.

M. Rodriguez: J'ai une question à vous poser au sujet du taux que vous avez fixé pour la SADC. Vous avez dit qu'il était de un dixième de 1 p. 100. Varie-t-il en fonction des antécédents? Faites-vous une distinction entre les compagnies de fiducie qui vous ont causé des difficultés au cours de ces dix dernières années en les obligeant à cotiser un peu plus au fonds, et les sociétés qui ont été bien sages? Utilisez-vous la méthode de la carotte et du bâton?

M. McKinley: Non. La loi actuelle sur la SADC, l'interdirait. Nous avons fait de nombreux calculs pour déterminer le taux de primes approprié et avons conclu que, pour le moment, si nous voulons éliminer notre déficit en 1994—perspective raisonnable—nous pouvons maintenir le taux à un dixième de 1 p. 100. Si nous sommes assaillis par une foule de problèmes, s'il y a de grosses pertes et si le résultat des liquidations en cours ne correspond pas à nos prévisions, nous serons peut-être obligés de revenir là-dessus. C'est là une question qui est réglée chaque année par le conseil d'administration, et c'est à peu près tout ce que je peux en dire.

La question de primes liées au risque, M. Rodriguez, est très compliquée, et rien n'est prévu dans la loi à ce sujet. J'ai dit à d'autres occasions que la logique de ces primes liées au risque n'était pas contestable. Dans la pratique, c'est une

with. The practicality is an extremely difficult matter. The obvious one is that risk-related premiums are apt to become public and become self-fulfilling prophecies. Is that what we want? The little bit of incremental income we would get from a risk-related premium could be insignificant in relation to the losses that would arise if they precipitated a failure that might otherwise have been avoided. It is a very difficult and complicated matter, and the amounts of money involved are quite significant.

Mr. Rodriguez: The insurance companies don't have an insurance fund per se, but if somebody goes down, they simply all put money in the tin cup that is passed around and bail out whoever is down the tubes, right?

I guess it can't, because it is compulsory at the federal level for financial institutions, but if a certain sector of financial institutions decides to go off and form its own private deposit insurance and satisfies CDIC that it is providing its own, and adequately enough, you wouldn't let it go. You have an aristocratic embrace and they would have to stay within it. Is that it?

• 2115

## Mr. McKinley: I'm not sure.

**Mr. King:** Federal institutions are required to be members of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Mr. McKinley: Mr. Rodriguez, if after serious consideration—which we've already given to it—we felt that risk-related premiums were the thing to do in the best interests of the corporation and in furtherance of its objects of insurance, stability and minimum cost, we would certainly be bringing a strong case to recommend it. However, we don't think it is a simple thing and the rewards are substantially outweighed by the risks, i.e. incremental income would be small, the potential for loss, even one loss, would be quite substantial and it just. . . As I say, it's one of these things where the logic seems fine but when you get into the practicalities it creates potential difficulties of a significant order.

Mr. Rodriguez: With regard to the FIRP, is there any other sweetener you can add to the deal that is not clear and enunciated in the legislation? For example, if an institution will bail out something that's going down and you've cut a deal, can you also allow them to write off any losses from the poor end of the operation against their income tax? Can you cut some deal like this that the public wouldn't know about or wouldn't find out about until after the fact?

Mr. McKinley: I'm not a tax expert but it's obvious that if somebody buys the shares of a corporation and merges it with another, then you have the benefit, in the merged entity, of whatever the loss carry-forwards were, if any.

Mr. Rodriguez: I'm thinking of the Hong Kong Bank of Canada.

### [Traduction]

question qui est cependant extrêmement difficile à régler. Il y a tout d'abord le fait que ces primes risquent d'être rendues publiques et de devenir des prophéties qui s'exaucent. Est-ce bien là ce que nous voulons? Le petit supplément de revenu que nous en tirerions serait insignifiant par rapport aux pertes qui pourraient s'ensuivre si le fait d'imposer ces primes précipitait une faillite qui aurait autrement pu être évitée. C'est une question extrêmement difficile et complexe, et cela représente des sommes importantes.

M. Rodriguez: Les compagnies d'assurance n'ont pas de caisses d'assurance à proprement parler, mais si l'une d'entre elles sombre, elles font en quelque sorte la collecte pour renflouer la société défaillante, est-ce bien cela?

Ce n'est sans doute pas possible, parce que c'est obligatoire pour les institutions financières à l'échelon fédéral, mais si un groupe de ces institutions décidait de constituer une assurance-dépôts privée et prouvait à la SADC qu'il était capable de s'occuper correctement de ses membres, vous ne le laisseriez pas faire. Vous ne relâcheriez pas l'étreinte aristocratique dans laquelle vous les tenez. Est-ce bien cela?

M. McKinley: Je n'en suis pas certain.

M. King: Les institutions fédérales sont tenues d'être membres de la société d'assurance-dépôts du Canada.

M. McKinley: Monsieur Rodriguez, si après avoir sérieusement étudié la question—ce que nous avons déjà fait—nous pensions qu'il serait bon d'imposer des primes de risque dans l'intérêt de la société et pour promouvoir la stabilité et des coûts minimum, qui sont les objectifs de l'assurance, nous recommenderions certainement cette formule avec vigueur. Nous pensons cependant que ce n'est pas aussi simple que cela et que les avantages sont largement contrebalancés pas les risques, c'est-à-dire que le revenu supplémentaire serait faible, les risques, ne serait-ce qu'une seule fois, seraient importants et que cela... comme je le disais, c'est le genre de situation qui paraît logique mais dans laquelle on se heurte à des difficultés importantes dès que l'on veut de passer à la pratique.

M. Rodriguez: En ce qui concerne le PRFI y a-t-il d'autres mesures incitatives que vous pourriez ajouter et qui ne sont pas clairement énoncées dans la loi? Par exemple, si une institution peut renflouer un de ses secteurs qui est en perdition et que vous êtes parvenus à une entente avec elle, pouvez-vous l'autoriser à déduire les pertes du secteur en difficulté de son impôt sur le revenu? Pouvez-vous conclure le genre d'entente que le public n'apprendrait ou ne découvrirait qu'après coup?

M. McKinley: Je ne suis pas un spécialiste de la fiscalité mais il est évident que si quelqu'un achète toutes les parts d'une société et la fusionne avec une autre, cela vous permet de reporter ces pertes éventuelles dans le budget de la nouvelle société.

M. Rodriguez: Je songeais à la Hong Kong Bank du Canada.

Mr. King: I think the answer to that is that the Income Tax Act applies to all taxpayers. The fact that part of their business happens to be a transaction in which CDIC has been involved doesn't affect the taxability of that transaction. So there's no link. The Income Tax Act applies to them.

Mr. McKinley: Let me assure you that our efforts are always directed toward the least-cost alternative that we can find in these difficult situations, and sometimes, because of... The thing to bear in mind is that in winding up and resolving the problems of financial institutions, the loss that goes with the loss of the going concern character is very significant, and we try to avoid incurring those losses. Sometimes it's better to pay a little bit, as opposed to putting an institution into liquidation and taking a substantial loss. As J.P. said earlier, we always evaluate those kinds of alternatives to the best of our ability. Fortunately, in most cases the swings are pretty wide.

Mr. Sobeski: I would like to move on to another part of the act—the advertising rule changes. I have two questions. First, in the response given here it was said that because of the advertising public awareness campaign, one of which is the dog running down the street. . . Have you done any surveys that indicate the the level of awareness of CDIC the public feels when they walk through a financial institution and see that little red symbol on the door? That is the extent of advertising that takes place now. Do you have any numbers you can share?

Second, these of when you write rules advertising—obviously you'll be sitting down with the financial institutions and establishing some sort regulations-how far will you allow them to go on advertising? On what sort of regulations would you draw a line? After you've approved these regulations what sort of little watchdog mechanism do you have in place so that the financial institutions don't play with the edges of the envelope and go beyond that?

• 2120

Mr. Sabourin: Mr. Chairman, it's important to note that when we do a public awareness campaign we conduct pre-surveys and post-surveys to ensure that we are getting value for money and that the depositors are being informed.

The objective of our public awareness campaign has always been to say that if deposit insurance is important to you, find out about it. We have noted that the level of awareness—and I don't have specific numbers here, but can provide them if you're interested—insofar as the \$60,000 figure and who is a member institution of CDIC, is increasing. We do have graphs and if you're interested we can provide them.

The other point is that insured deposits in our member institutions are also increasing substantially. So depositors are aware and are dealing with the aspect. If deposit insurance is important to them, they are planning their affairs accordingly, because we've seen the increase in the insured deposit number going up over time.

[Translation]

M. King: La réponse à cela est que la loi de l'impôt sur le revenu s'applique à tous les contribuables. Le fait qu'une partie de leurs affaires est constituée par une transaction à laquelle la SADC a participé ne change rien au fait que cette transaction est imposable. Il n'existe donc pas de lien. La Loi de l'impôt sur le revenu s'applique également à eux.

M. McKinley: Soyez certain que nous nous efforçons toujours de trouver la solution la moins coûteuse en ces situations difficiles, et parfois, à cause de... ce qu'il ne faut pas oublier c'est que lorsqu'on liquide une institution financière et qu'on règle ses problèmes, la perte qui accompagne la perte de réputation de l'institution est très importante, et nous essayons de l'éviter. Il est parfois préférable de payer un peu, plutôt que de liquider une institution et d'absorber une perte considérable. Comme J.P. l'a dit tout à l'heure, nous jaugeons toujours de notre mieux ce genre d'option. Heureusement, dans la plupart des cas les écarts sont assez marqués.

M. Sobeski: Je vais maintenant passer à une autre partie de la loi—les changements relatifs aux réglements concernant la publicité. J'ai des questions à poser. Premièrement, dans la réponse qu'on nous a donné, on nous a dit qu'à cause de la campagne de sensibilisation du public, avec, notamment le chien qui trotte dans la rue... Avez vous fait des sondages pour déterminer ce que représente pour le public le petit symbole rouge de la SADC sur la porte lorsqu'il entre dans un établissement financier? C'est à peu près à cela que se limite actuellement la publicité. Avez-vous des chiffres à nous donner?

Deuxièmement, lorsque vous rédigez ces règles relatives à la publicité—manifestement, vous le ferez en consultation avec les établissements financiers—jusqu'à quel point leur permettrez vous de continuer à faire de la publicité? Quelle limite imposerez vous? Une fois que vous aurez approuvé ces règlements, quel genre de mécanismes de surveillance mettrez-vous en place afin d'empêcher les établissements financiers de trop tirer sur la ficelle?

M. Sabourin: Monsieur le président, il importe de noter que lorsque nous organisons une campagne de sensibilisation du public, nous effectuons, avant et après, des sondages afin de nous assurer que nous en avons pour notre argent et que les déposants sont bien informés.

L'objectif de notre campagne a toujours été de dire que si l'assurance-dépôts est importante pour vous, c'est à vous de vous renseigner à son sujet. Nous avons constaté que le niveau de sensibilisation—je n'ai pas de chiffres précis ici, mais je pourrais vous les fournir si cela vous intéresse—en ce qui concerne le chiffre de 60,000\$ et l'identité des établissements membres de la SADC, augmentent. Nous avons des graphiques que nous vous communiquerons si vous le désirez.

Autre remarque: les dépôts assurés dans nos établissements membres augmentent aussi de manière sensible. Les déposants sont donc au courant et réagissent en conséquence. Si l'assurance-dépôt est un facteur important pour eux, ils planifient leurs affaires en conséquence, car nous avons pu constater une augmentation du nombre des dépôts assurés.

Insofar as advertising is concerned we have met with the Canadian Bankers' Association and the Canadian Trust Companies Association and set up a consultation committee last year. We've been dealing with a number of issues such as by-laws, i.e., trust and joint account by-laws, and have been holding other discussions.

I did contact all the member institutions in January to advise them we would like to continue that process, to work with them on a consultative approach to find a solution to stamping, i.e., what should be stamping and what can work. Obviously, we have an administrative requirement under the legislation, but how do we not impose additional costs upon them, yet still meet that test? So we're going to be working with them on the issue of stamping.

On advertising, the important aspect of the approach we're going to take is that we would like to see our member institutions working with them in developing an educational program through their educational institute to inform or educate the staff that sell deposits, etc., at branch level. So we would allow member institutions and depositors to have contact with their branches. Our surveys do show us that depositors want to talk to the people at the branch. Our concern has always been to ensure that there is a quality aspect to the information being provided.

Both the trust companies and the loan companies have agreed in general terms and we're going to sit down and talk to their institutes and will put an educational program in place that will allow our members to speak to the depositors.

Insofar as compliance is concerned we will ask OSFI to look at their advertising, the documentation, stamp, etc., as an additional review when they conduct examinations of member institutions. So we will request that OSFI does so when its members are there to carry out an examination so that there will be no duplication.

Mr. Blenkarn: Will a person who is contracting with a member institution be able to advertise that all the deposits of their depositors are with a member institution and are therefore insured with the Canadian Deposit Insurance Corporation? We had this request from people operating Canadian education service funds. Will they be entitled to do so?

Mr. Sabourin: That will obviously depend, if we're talking about jumbo deposits—

Mr. Blenkarn: No, these are individual trust deposits. Can I advertise? My individual trust deposits are made with a CDIC member institute, such as the National Trust Company, which is insured with CDIC.

Mr. Sabourin: We'll have to sit down and really look at that question.

Mr. Blenkarn: Will I be able to issue a prospectus when I go to apply for money, saying that the deposits I raise will be deposited with institutions insured by CDIC and that the deposits are therefore government insured?

#### [Traduction]

Pour ce qui est de la publicité, nous avons rencontré l'Association des banquiers canadiens et l'Association des compagnies de fiducie du Canada et avons créé un comité de consultation, l'an dernier. Nous avons étudié un certain nombre de questions telles que celle des règlements concernant les comptes fiduciaires et les comptes conjoints, et nous avons eu des discussions sur d'autres sujets.

J'ai pris contact avec tous les établissements membres en janvier afin de les informer que nous voulions poursuivre de la même manière et continuer à les consulter pour trouver une solution à l'estampillage, c'est-à-dire déterminer ce qu'il devrait être et ce qui marcherait. Manifestement, la loi nous impose certaines exigences administratives, mais comment faire pour ne pas leur imposer de coûts additionnels tout en respectant les critères. Nous allons donc continuer à étudier avec eux la question de l'estampille.

En ce qui concerne la publicité, ce qui est important dans la démarche que nous avons adoptée c'est que nous voudrions que nos établissements membres collaborent avec ces associations à l'élaboration d'un programme éducatif qui serait dispensé dans leurs instituts et destiné à informer ou à éduquer le personnel qui vend des dépôts, etc, à l'échelon des succursales. Nous autoriserions donc les établissements membres et les déposants à avoir des contacts avec leurs succursales. Nos sondages nous ont montré que les déposants veulent pouvoir s'entretenir avec les employés des succursales. Notre souci a toujours été d'assurer la qualité de l'information fournie.

Les compagnies de fiducie et les sociétés de prêt ont accepté le principe de l'idée. Nous allons donc avoir des entretiens avec des représentants de leurs instituts et nous avons organisé un programme éducatif qui permettra à nos membres de s'entretenir avec les déposants.

Sur le plan de l'observation des règlements, nous allons demander au BSIF d'étudier leur publicité, la documentation, l'estampille, etc, en plus des vérifications normales lors de l'examen des établissements membres. Nous demanderons donc au BSIF de procéder ainsi lorsque ces membres sont là pour procéder à un examen de manière à éviter le double emploi.

M. Blenkarn: Une personne liée par contrat avec un établissement membre pourra-t-il annoncer que tous les dépôts ont été faits dans cet établissement et sont donc assurés par la Société d'assurance-dépôt du Canada? Cette demande nous a été faite par les responsables de la gestion des fonds du Canadian education service. Seront-ils autorisés à le faire?

M. Sabourin: Cela dépendra, évidemment. . . s'agit-il de très gros dépôts?

M. Blenkarn: Non, il s'agit de dépôts en fiducie individuels. Puis-je faire de la publicité? Mes dépôts sont faits auprès d'un membre de la SADC, tel que la Compagnie Trust National, qui est assurée par la société.

M. Sabourin: Il va falloir que nous étudions sérieusement la question.

M. Blenkarn: Pourrai-je diffuser un prospectus lorsque je demande de l'argent, dans lequel j'indiquerai que je ferai mes dépôts dans des établissements assurés par la SADC et que ces dépôts seront donc assurés par le gouvernement?

Mr. Sabourin: Off the top of my head, sir, the answer would be no.

Mr. Blenkarn: Why?

Mr. Sabourin: Because we would be concerned about having that qualification or statement in a prospectus where there is no system or control mechanism that ensures these funds are going into member institutions that are insured. Obviously, if they're going to use the terminology of insurance, whether government insurance or CDIC insurance—

Mr. Blenkarn: But they name the institution and say that their deposits are all insured with the National Trust Company. The National Trust Company deposits, up to \$60,000, are all insured by the Canada Deposit Insurance Corporation.

Mr. Sabourin: It's very hard-

The Chairman: He's got you on the hook there.

Mr. Blenkarn: Here is a particular, specific case that you have denied. I am not giving you something you haven't been involved in.

• 2125

The Chairman: And when you come back, when we have you on estimates a little while later, in a month or thereabouts, I'm sure you will be prepared to answer that question.

Mr. Sabourin: I'm sure I will.

The Chairman: Other than that, as far as the subject of that or this bill is concerned, if there are no other questions we will adjourn tonight. We will pick this up Thursday morning.

The meeting is adjourned.

[Translation]

M. Sabourin: Au premier abord, monsieur, je crois que la réponse serait négative.

M. Blenkarn: Pourquoi?

M. Sabourin: Parce qu'il nous serait difficile d'accepter ce genre de déclaration dans un prospectus alors qu'il n'existe pas de système ou de mécanisme de contôle garantissant que les fonds sont effectivement confiés à des établissements membres assurés. Manifestement, si l'on utilise la terminologie de l'assurance, qu'il s'agisse d'assurance gouvernementale ou d'assurance par la SADC...

M. Blenkarn: Mais l'établissement est nommé et il est précisé que les dépôts sont tous assurés par la Compagnie Trust national. Ces dépôts, jusqu'à concurrence de 60,000\$, sont tous assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

M. Sabourin: Il est très difficile. . .

Le président: Je crois qu'il vous tient.

M. Blenkarn: Voilà un cas précis auquel vous opposez un refus. Je ne vous présente pas là une situation insolite pour vous.

Le président: Et quand vous reviendrez, dans un mois à peu près, pour discuter avec nous des prévisions budgétaires, je suis certain que vous serez prêt à répondre à cette question.

M. Sabourin: J'en suis certain, moi aussi.

Le président: A part cela, si vous n'avez pas d'autres questions sur ce point ou sur le projet de loi, nous allons lever la séance. Nous la reprendrons jeudi matin.

La séance est levée.



## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

From the Canadian Deposit Insurance Corporation:

R.A. McKinley, Chairman of the Board;

Jean-Pierre Sabourin, President and C.E.O.

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch.

#### **TÉMOINS**

De la Société d'assurance-dépôts du Canada:

R.A. McKinley, président du conseil;

Jean-Pierre Sabourin, président et chef de la direction.

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

#### HOUSE OF COMMONS

Issue No. 31

Thursday, February 13, 1992

Chairman: Murray Dorin

#### CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 31

Le jeudi 13 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## **Finance**

# **Finances**

#### RESPECTING:

Pursuant to an order of the House dated Wednesday, February 5, 1992, study of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

## CONCERNANT:

Conformément à un ordre de la Chambre du mercredi 5 février 1992, étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

## WITNESSES:

(See back cover)

## **TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 13, 1992 (40)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Diane Marleau, Pat Sobeski and René Soetens.

Acting Member present: George Rideout for Herb Gray.

Other Members present: Don Blenkarn, John Rodriguez and Catherine Callbeck.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou, Senior Analyst. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witnesses: From the Canadian Bankers' Association: Helen Sinclair, President; and Clifford J. Shirley, Chairman, Financial Sector Policy Committee and member of the Executive Council. From the Trust Companies Association of Canada: John L. Evans, President; and Chief Executive Officer and Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

Pursuant to an order of the House dated Wednesday, February 5, 1992, study of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, February 10, 1992, Issue No. 30).

Helen Sinclair made a statement and, with the other witness from the Canadian Bankers Association, answered questions.

John L. Evans, from the Trust Companies Association of Canada, made a statement and answered questions.

At 10:47 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:51 o'clock a.m., the sitting resumed.

At 12:09 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 FÉVRIER 1992 (40)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 9 h 40, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Diane Marleau, Pat Sobeski et René Soetens.

Membre suppléant présent: George Rideout remplace Herb Gray.

Autres députés présents: Don Blenkarn, John Rodriguez et Catherine Callbeck.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou, analyste principal. Du Bureau des conseillers législatifs: Robert Walsh, conseiller législatif.

Témoins: De l'Association des banquiers canadiens: Helen Sinclair, présidente; Clifford J. Shirley, président, Comité sur la politique relative au secteur financier et membre du conseil exécutif. De l'Association des compagnies de fiducie du Canada: John L. Evans, président et chef de la direction; Margaret Eckenfelder, analyste principale de politique.

Conformément à l'ordre de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôt du Canada et d'autres lois en conséquence. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule n° 30).

Helen Sinclair fait un exposé puis, avec l'autre témoin de l'Association des banquiers canadiens, répond aux questions.

John L. Evans, de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, fait un exposé et répond aux questions.

À 10 h 47, la séance est suspendue.

À 10 h 51, la séance reprend.

À 12 h 09, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, February 13, 1992

• 0940

The Chairman: We have appearing this morning two groups, the Canadian Bankers" Association and the Trust Companies Association of Canada.

We will begin with the CBA. I would ask Helen Sinclair, president of the Canadian Bankers' Association, to introduce herself, and then proceed with any remarks she may have.

Ms Helen Sinclair (President, Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, good morning.

I'm president of the Canadian Bankers' Association, which is the trade association representing all Canadian banks.

With me this morning is Mr. Cliff Shirley, chairman of the association's Financial Sector Policy Committee. He is also a member of our executive council and executive committee, And he is an executive vice-president of the CIBC. Also with me is Mr. Shawn Cooper, the CBA's Director of Financial Institutions; and Blair Keefe, legal adviser to the CBA.

We appreciate very much, Mr. Chairman, the opportunity to be able to convey our views to you this morning on Bill C-48.

I should start out by saying that the CBA does not support the bill as it stands today. And I should say as well that the issues that trouble us with respect to the bill are issues of substance, not mere technicality. I underline that point because I know it has been said in previous meetings of this committee that it is only on the basis of technicalities that we might have a few problems. That is not the case, Mr. Chairman.

We believe there has been insufficient time to do an adequate job on this bill and that it has proceeded with undue haste; and that is the fundamental reason why the bill suffers from the problems it does.

The insufficient time has meant that there has been a lack of consultation with members. And I might add that it is members, Mr. Chairman, who foot the bill for the CDIC. I think it is important to underline that point, because oftentimes in the press we read that it is the taxpayer. It is the member institutions who foot the bill, and it is also the member—

The Chairman: Isn't it really the depositor?

Ms Sinclair: I think we all believe in free market.

It is also the institutions, maybe more importantly for purposes of the narrow discussion on this bill, Mr. Chairman, who live and breathe financial markets day to day and who would have a fair bit to say, I think, and have a fair bit of expertise in rendering opinions on the impact of the bill on financial markets and the actual workability of the bill in the financial world.

[Translation]

#### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le jeudi 13 février 1992

Le président: Ce matin, les témoins sont les représentants de deux associations, l'Association des banquiers canadiens et l'Association des compagnies de fiducie du Canada.

Nous commencerons par l'Association des banquiers canadiens. Je vais demander à  $M^{\text{me}}$  Helen Sinclair, présidente de cette association, de se présenter, puis de faire les observations qu'elle a à faire.

Mme Helen Sinclair (présidente, Association des banquiers canadiens): Bonjour, monsieur le président.

Je suis présidente de l'Association des banquiers canadiens, c'est-à-dire de l'association professionnelle qui représente toutes les banques canadiennes.

Voici M. Cliff Shirley, président du Comité des politiques du secteur financier de l'association. Il fait également partie du conseil exécutif et du comité exécutif et il est aussi vice-président général de la BCIC. Voici également M. Shawn Cooper, directeur des institutions financières de l'ABC, et M. Blair Keefe, qui est notre conseiller juridique.

Monsieur le président, nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de vous donner nos opinions sur le projet de loi C-48.

Je signalerai dès le départ que l'Association des banquiers canadiens n'appuie pas ce projet de loi sous son libellé actuel. Je tiens à préciser par ailleurs que ce ne sont pas seulement des points de détail mais des questions essentielles qui nous préoccupent. Je le signale parce que je sais que l'on a dit précédemment dans le cadre des délibérations de ce comité que nous pourrions reprocher à ce projet de loi d'avoir quelques faiblesses sur le plan de la forme. Ce n'est pas vrai, monsieur le président.

Nous estimons que l'on n'a pas consacré assez de temps à ce projet de loi pour pouvoir faire du bon travail et que l'on a voulu procéder avec trop de hâte; c'est la principale raison pour laquelle ce projet de loi présente certaines faiblesses.

Le gouvernement n'a donc pas pris le temps de consulter suffisamment les membres et je vous signale, monsieur le président, que ce sont eux qui paient la facture pour la SADC. Je tiens à insister là-dessus, parce qu'on a souvent dit dans les journaux que c'est le contribuable qui paie. Ce sont en fait les institutions affiliées à la SADC qui règlent la note et ce sont elles également...

Le président: Est-ce que ce ne sont pas en réalité les déposants qui paient?

Mme Sinclair: Je crois que nous sommes tous des partisans du système de libre marché.

Et voici un fait qui est peut-être encore plus important dans le cadre de la discussion consacrée à ce projet de loi en particulier: ce sont également les institutions qui suivent les marchés financiers au jour le jour, qui auraient pas mal de choses à dire au sujet des conséquences de ce projet de loi pour les marchés financiers et des possibilités d'adaptation des milieux financiers aux dispositions qu'il renferme, pour la bonne raison qu'elles sont expertes en la matière.

We also believe the lack of time has meant that the bill has not been sufficiently researched, and we point as a case in point to the fact that there doesn't seem to have been any consideration of similar mechanisms that are in place in other countries of the world, most particularly the United States of America.

We don't hold up the U.S. as a model for our financial sector legislation, Mr. Chairman, but we do believe the U.S. has acquired a significant amount of expertise in dealing with failing institutions, and it would be worth our while to take a look at its experience to try to understand what works and what doesn't work in that part of the world.

#### The Chairman: A lot of practice.

Ms Sinclair: They have had a lot of practice. But it would also be well worth while to look at what the Europeans do and do not do to try to learn from their experience and from their point of view.

In our opinion, the result of having proceeded as quickly as we have is that the bill is very seriously flawed. It has some very serious problems, and we would like to reference them very quickly. They are outlined to some extent in our brief, Mr. Chairman.

One of the things that struck us about this bill—we were dealing with really a month's turnaround between the time it was tabled and the time we were being asked to have it in, which was over the Christmas period, I might add—is that problems are still surfacing. As far as we can see, every time we turn around to look at it, we see a new significant problem. If you will permit me, I will quickly list the issues as we see them today.

#### • 0945

The first one, which I think has come up in your committee previously, is the question of shareholders' and subordinated debtholders' rights. Those rights are eliminated under a FIRP. It behooves us to think very carefully about the protection of those rights, and in particular about whether the mechanism for requesting an assessment, after an initial valuation has been done on the various classes of security, is adequate.

We are sufficiently concerned about the issue of shareholders' and subordinated debtholders' rights to cause us to think one should go back and look at the model being advanced in this particular bill of seizing capital, effectively, as opposed to the model sketched out to some extent in the existing legislation, which is a model of seizing assets. The U.S. follows a model of seizing assets. I know that it has posed some problems to our regulators today, but it seems to us that the process should be to ask whether some improvements could be made to the asset–seizing model, at the same time as we look at the merits of a capital–seizing model. We don't believe that is being done.

Secondly, we question the capacity of the CDIC to discharge the very significant new responsibilities that this bill bestows on it. We note that under the current Bank Act, when assets are seized, the Office of the Superintendent of

#### [Traduction]

Nous avons par ailleurs l'impression que, faute de temps, on n'a pas fait des recherches assez fouillées avant de le rédiger; la preuve, c'est que l'on n'a manifestement pas du tout examiné les mécanismes analogues qui existent dans d'autres pays du monde, et surtout aux États-Unis d'Amérique.

Monsieur le président, nous ne considérons pas la législation américaine comme un modèle législatif pour notre secteur financier, mais nous sommes convaincus que les États-Unis ont acquis pas mal d'expérience et savent comment il faut s'y prendre avec les institutions en sérieuse difficulté et cela vaudrait la peine d'en profiter pour essayer de comprendre ce qui marche et ce qui ne marche pas dans cette région du monde.

Le président: C'est une question de pratique.

Mme Sinclair: Les États-Unis ont beaucoup d'expérience dans ce domaine. Il serait peut-être bon également de voir ce que font les Européens et ce qu'ils ne font pas pour essayer de profiter de leur expérience et de leurs idées.

À notre avis, c'est parce que l'on est allé trop vite en besogne que ce projet de loi est très mal fait. Il a de très gros défauts que nous allons passer très rapidement en revue. Nous les avons d'ailleurs signalés dans notre mémoire, monsieur le président.

Une des choses qui nous frappe le plus—et il s'est écoulé en fait un mois entre le jour où il a été déposé et le moment où on nous a demandé de l'examiner, c'est—à-dire pendant la période de Noël, c'est que l'on continue à déceler des problèmes. Chaque fois que nous y jetons un coup d'oeil, nous remarquons un nouveau problème important. Si vous le voulez bien, je vais énumérer rapidement tous les reproches à lui faire jusqu'à présent.

Le premier problème, qui a déjà été signalé à votre comité, si je ne me trompe, c'est la question des droits des actionnaires et des titulaires de dettes subordonnées. Ces droits sont supprimés dans le cadre d'un processus de restructuration des institutions financières (PRIF). Nous nous devons de songer très sérieusement à la protection de ces droits et surtout de nous demander si le mécanisme de demande d'une évaluation, après une évaluation préalable des différentes catégories de garanties, est approprié.

La question des droits des actionnaires et des détenteurs de dettes subordonnées nous préoccupe suffisamment pour estimer qu'il serait bon de faire la distinction entre le modèle de saisie de capital proposé dans ce projet de loi et celui qui est esquissé dans la loi actuelle et qui est en fait un modèle de saisie des actifs. Je sais que celui-ci pose des problèmes aux organes de réglementation mais d'après nous, il conviendrait de se demander s'il y aurait moyen d'améliorer le modèle de saisie des actifs tout en examinant les mérites d'un modèle de saisie de capital. Nous ne croyons pas qu'on est en train de le faire.

Deuxièmement, nous doutons que la SADC soit en mesure de s'acquitter des nouvelles responsabilités très importantes que lui confie ce projet de loi. Aux termes de la Loi sur les banques, en cas de saisie des actifs d'une

Financial Institutions has responsibility, when that is required, to actually manage the institution. In fact, the current act provides for setting up an advisory committee drawn from member institutions to assist it with that particular function, so we question the appropriateness of lodging the vesting with CDIC as opposed to OSFI, and we think that should be looked at very carefully again.

We also question—and this is equally important, but it was not raised in our brief—whether we have adequate regulatory interfaces between the three regulatory bodies who do play a role when you have a weak institution in the system. Those three regulatory bodies are the Bank of Canada, OSFI, and the Canada Deposit Insurance Corporation. We think it is necessary to go back and look at the linkages.

This brings me to the next point, which I think illustrates some of the lack of linkage in today's world. It is a very serious issue that we think arises in a FIRP with respect to a FIRPed institution's access to credit—in particular, to liquidity. Typically, in a FIRPed institution you will find that while the rights of creditors are stayed, there is nothing in the bill that can force a depositor to renew the deposit when the term expires, and in these institutions you will typically find significant numbers of institutional depositors—they could be municipalities—who have very short–term money on deposit with the FIRPed institution. Quite probably, that money will not be renewed.

I know I'm looking at the scenario where the FIRP lasts more than overnight. We don't think the overnight model is the model that will prevail in practice. We feel that there could be a very serious liquidity crisis in a FIRPed institution. Nobody in the private sector is going to fill the gap. The Bank of Canada, as we read it, cannot fill the gap, because its liquidity advances must be made to viable institutions, and we don't think the line of credit being given to OSFI is in any way adequate. It is quite conceivable to see liquidity gaps in the billions of dollars for a medium–sized institution and we ask who will fill that liquidity gap under the current regulatory model that we have in place. We think it is a very serious issue.

• 0950

We also raise the issue, which we know has been raised in the trust brief as well, of the non-capture of provincial institutions under the FIRP bill. We find the proposal of the Trust Companies Association quite interesting, and it is one that might merit further study as things proceed. Clearly, today you have a situation where provincial trust companies contribute under 10% of the premiums of CDIC but account for over 30% of the losses. It seems to me that a solution

#### [Translation]

institution, c'est le Bureau du surintendant des institutions financières qui est chargé au besoin d'administrer l'institution en question. La Loi actuelle prévoit la création d'un comité consultatif formé de représentants des institutions affiliées pour l'épauler dans cette tâche; par conséquent, nous doutons du bien-fondé de la décision qui consiste à confier cette tâche à la SADC plutôt qu'au BSIF. Nous estimons qu'il convient d'y réfléchir à nouveau très sérieusement.

Nous nous demandons par ailleurs—et c'est aussi important, mais nous ne l'avons pas signalé dans notre mémoire—s'il existe suffisamment de rapports entre les trois organismes de réglementation qui interviennent quand une institution bat de l'aile. Il s'agit de la Banque du Canada, du BSIF et de la Société d'assurance—dépôts du Canada. Nous jugeons nécessaire de vérifier les contacts qui existent entre les trois points.

Cette considération m'amène au problème suivant qui prouve à mon sens qu'il n'existe pas suffisamment de rapports entre ces organismes à l'heure actuelle. Il y a un problème très grave d'accès au crédit qui se pose lorsqu'une institution est PRIFée; il s'agit surtout d'un problème de liquiditée. Comme vous pourrez le constater, lorsqu'une institution est PRIFée, les droits des créanciers sont suspendus, mais le projet de loi ne contient aucune disposition qui puisse forcer un déposant à renouveler le dépôt lorsqu'il vient à échéance, alors que ces institutions comptent habituellement parmi leurs déposants un grand nombre d'administrations ou d'organismes—des municipalités, par exemple—qui font des dépôts à très court terme. Il est fort probable que ces déposants ne renouvellent pas leurs dépôts à l'échéance.

Je me rends bien compte que j'envisage un scénario dans lequel le PRIF dure plus de 24 heures. D'après nous, ce n'est pas le modèle de 24 heures qui sera adopté le plus souvent dans la pratique. Nous pensons donc que cette situation risque de déclencher une véritable catastrophe du point de vue des liquidités d'une institution PRIFée. Aucune entreprise privée n'interviendra pour compenser cette perte et d'après ce que je peux voir, la Banque du Canada ne peut pas intervenir non plus, parce qu'elle ne peut faire des avances de liquidités qu'à des institutions rentables. Par ailleurs, nous n'avons pas l'impression que la ligne de crédit accordée au BSIF puisse suffire. Il est par conséquent très concevable qu'une institution de taille moyenne ait des problèmes de liquidités se chiffrant à plusieurs milliards de dollars et ce que nous voulons, c'est que l'on prévoie un mécanisme d'intervention dans le cadre de la réglementation actuelle. C'est un problème très grave, d'après nous.

Nous soulevons aussi le problème, qui a été signalé également dans le mémoire de l'Association des compagnies de fiducie, qui découle du fait que le PRIF dans le projet de loi ne s'appliquera pas aux institutions provinciales. Nous trouvons la proposition de l'Association des compagnies de fiducie très intéressante et elle mérite d'être examinée de plus près. À l'heure actuelle, les primes versées par les sociétés de fiducie provinciales représentent moins de 10 p. 100

that does not capture those companies is very flawed. Again, we say that this is a very substantial shortcoming of the bill.

Finally, there is a question of the rights of stakeholders, or shareholders—I don't know how you look at member institutions who foot the bill. We are struck by the fact that when deposit insurance was first put in place in 1967, the idea was that you would insure a certain class of deposits up to what was then a \$20,000 insurable limit. It was put in place to protect unsophisticated depositors. The \$20,000 went to \$60,000; but, as events unfolded over time, very often the \$60,000 was not maintained as an effective limit because institutions were merged. So, effectively, insured depositors found their entire deposits covered.

In this bill we now see a further sliding away from the original purpose of the legislation, because what we find enshrined in the bill are payments to shareholders, payments for uninsurable deposits, and we find the Deposit Insurance Corporation liable for mistakes in valuation that may be made by the CDIC in instances where there is a class of dissident shareholders who obtain a revaluation and it ends up imposing an additional liability on the corporation.

To be quite frank with you, you have a bit of a parallel in our UIC system. You have a mechanism that was set up for a very laudable and very defined purpose, but you've found a dilution of that purpose over time and you've found the fund coming to be looked at as a set of deep pockets that basically can absorb all the ills in our financial system. We question whether that type of set—up and the liabilities that will arise from it should be imposed on what you call the surviving institutions each and every time a financial institution fails.

We point out again that in their latest financial institution review the Americans have imposed very stringently on their deposit insurance corporation the obligation to seek least-cost solutions as they look at the various means that can be pursued to deal with their failures. The least-cost solution is not part of the framework of objectives of CDIC at this time. Whether or not it should be I don't know, but clearly we think it's something that should be looked at.

In summary, I want to say that the banking industry supports the concept of FIRP. We think it is required, but we think this bill is seriously flawed. The flaws are not technical; they are flaws of substance.

We're glad that the hearings are being broadened beyond us and the trust companies, because we think you should hear from other groups. For instance, our schedule 2 members have very vital concerns, and it's important to know that they

#### [Traduction]

des primes perçues par la SADC, alors que plus de 30 p. 100 des pertes sont imputables à ces compagnies. J'estime qu'une solution qui ne s'applique pas à ces compagnies n'est pas fameuse du tout. Il s'agit donc là d'une très grosse lacune du projet de loi.

Il y a enfin la question des droits des membres participants ou des actionnaires—cela dépend de la façon dont vous envisagez le rôle des institutions affiliées qui payent la note. Ce qui nous frappe, c'est que lorsque le système d'assurance-dépôts a été instauré, c'est-à-dire en 1967, l'idée était d'assurer une certaine catégorie de dépôts à concurrence d'un plafond de 20,000\$. Ce système avait alors été instauré de façon à protéger les déposants ordinaires. Le plafond de 20,000\$ a été porté à 60,000\$, mais on a pu constater bien souvent que cette dernière limite n'avait pas été respectée à cause des fusions d'institutions. Par conséquent, les déposants assurés ont pu constater que la totalité de leurs dépôts était en réalité assurée.

Avec ce projet de loi, on s'éloigne encore un peu plus de l'objectif initial de la loi, parce qu'on y prévoit des paiements aux actionnaires, des paiements sur les dépôts non assurables et parce qu'il rend la Société d'assurance-dépôts responsable des erreurs d'évaluation qu'elle a commises lorsqu'un groupe d'actionnaires dissidents font faire une réévaluation; par conséquent, ce projet de loi finit par imposer des charges supplémentaires à la Société.

À vrai dire, cette situation est comparable à ce qui s'est passé dans notre régime d'assurance-chômage. Nous avons affaire à un système qui avait été créé dans un but très louable et très précis, mais qui, avec le temps, s'est écarté de son objectif initial pour finir par être considéré comme une caisse inépuisable capable de régler tous les problèmes de notre système financier. Nous nous demandons s'il convient d'imposer ce genre de contraintes et de fardeau aux institutions qui survivent chaque fois qu'une institution financière est en sérieuse difficulté.

Nous vous signalons encore une fois que dans le cadre de la toute dernière étude sur les institutions financières, les Américains se sont montrés très stricts et qu'ils ont imposé à leur société d'assurance-dépôts l'obligation d'essayer de trouver les solutions les moins coûteuses quand il s'agit d'envisager les diverses possibilités qui existent pour essayer de régler les problèmes de ses membres qui sont en difficulté. Pour le moment, la recherche de la solution la plus économique ne fait pas encore partie des objectifs de la SADC. J'ignore si ce principe devrait être adopté ou non, mais il mérite certainement d'être examiné.

En bref, je vous signale que les banques appuient le principe d'un Processus de restructuration des institutions financières ou PRIF. C'est nécessaire, mais ce projet de loi présente à notre avis de graves défauts. Ceux-ci ne se situent pas au niveau de la forme, mais plutôt au niveau du fond.

Nous sommes heureux que le comité ait également invité d'autres groupes que les banques et les compagnies de fiducie à participer à ses audiences; vous avez en effet intérêt à connaître leurs opinions. Les banques de l'annexe 2 qui sont

Finance

[Text]

are substantial funders of the institutions in question, those that in the past have experienced a fairly high rate of failure. In all likelihood they will be appearing before you next week, and I think you're going to hear very directly about their sense of the impact of this legislation on their willingness to fund certain institutions, financial sector... I don't know if those consequences have been thought of, but it's quite laudable that the hearings have been broadened. That's a very positive move.

The second thing we'd like to recommend to you is that this bill not be reported back into the House until you've received some amended proposals that have been worked on collaboratively between government officials and member institutions. We think this can be done in a reasonable period of time. There is no need to set this whole thing aside into the indefinite future, but it will take time.

• 0955

We are prepared to work on it with the CDIC and with government in good faith. We find that it's absolutely in our interest because we've seen a need for this type of thing, but we think the process has to be right.

Thank you, Mr. Chairman. We would be very happy to take questions.

The Chairman: Thank you.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Is it correct that you are generally in favour of some kind of an ability of the system to take over institutions that are clearly likely to fail, because a failure hurts everybody?

Ms Sinclair: That's correct, Mr. Chairman.

Mr. Blenkarn: How much consultation did you have with Gordon King, the assistant deputy minister, on this issue?

Ms Sinclair: Let me say, without referring to any single individual because I think I can cover off your next question at the same time, there was no consultation whatsoever with the industry on this bill. Approximately a week before the bill came out there was a visit from officials who informed us that the bill would be coming out, and they gave us a very, very general view of what might be in it. I say "general" because when we asked for a little bit more specificity we did not receive it. The bill came out approximately a week to 10 days later.

Mr. Blenkarn: Did you have any consultation with the minister at all prior to the bill coming out?

Ms Sinclair: Mr. Chairman, we discussed the possibility of the bill coming out with the minister on two occasions before it actually did come out, and on neither occasion did we discuss the content of the bill.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Did you meet with Mr. McKinlay of the CDIC on the bill?

Ms Sinclair: No, we did not meet with Mr. McKinlay on the bill. We did meet with some of the staff of the CDIC, as I have already indicated. We were aware that there were plans to table a bill.

#### [Translation]

affiliées à notre association ont des préoccupations très importantes, par exemple. Il ne faut pas oublier qu'elles ont largement contribué à la création des institutions concernées, de celles où le taux d'échec a été relativement élevé. Elles viendront probablement témoigner la semaine prochaine et elles vous diront elles-mêmes ce qu'elles pensent de ce projet de loi et si elles sont disposées à financer certaines institutions financières. Je ne sais pas si on a songé à ces conséquences, mais c'est une excellente idée d'avoir invité d'autres témoins à venir témoigner. C'est une excellente initiative.

La deuxième recommandation que nous voulons vous faire, c'est de ne pas faire rapport de ce projet de loi à la Chambre tant que vous n'aurez pas reçu des propositions différentes préparées conjointement par les fonctionnaires et les institutions affiliées à la SADC. Cela peut se faire dans un délai raisonnable. Il n'est pas nécessaire de remettre l'affaire à une date indéterminée, mais cela prendra du temps.

Nous sommes disposés à collaborer de bonne foi avec la SADC et avec le gouvernement. C'est tout à fait dans notre intérêt parce que nous jugeons ce genre de processus nécessaire, mais il faut d'après nous que le processus soit bon.

Merci, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre aux questions.

Le président: Merci.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Est-il vrai que vous êtes en général en faveur de la prise en charge par le système des institutions qui courent vraisemblablement à la faillite, parce que cela fait du tort à tout le monde?

Mme Sinclair: C'est exact, monsieur le président.

M. Blenkarn: Avez-vous eu beaucoup de consultations avec M. Gordon King, le sous-ministre adjoint?

Mme Sinclair: Je vais répondre en même temps à votre question suivante: sans faire allusion à qui que ce soit en particulier, je signale que nous n'avons pas eu de consultations avec l'industrie à propos de ce projet de loi. Environ une semaine avant que le projet de loi ne soit présenté, des fonctionnaires nous en ont parlé et ils nous ont donné une idée très vague des dispositions qu'il contient. Je dis cela parce que, quand nous avons demandé un peu plus de détails, on a refusé de nous les fournir. Le projet de loi est sorti une semaine ou dix jours plus tard.

M. Blenkarn: Avez-vous eu des consultations avec le ministre avant la sortie du projet de loi?

Mme Sinclair: Monsieur le président, nous avons discuté deux fois de la possibilité que le projet de loi soit présenté avant sa sortie, mais nous n'avons jamais parlé du contenu.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Avez-vous discuté du projet de loi avec M. McKinlay de la SADC?

Mme Sinclair: Non. Nous avons rencontré certains employés de la SADC, comme je l'ai déjà dit. Nous savions que le gouvernement avait l'intention de déposer un projet de loi.

**Mr. Rodriguez:** Did Mr. McKinlay meet with senior executive officers—anybody—from the banks?

Ms Sinclair: After the bill was tabled he did, Mr. Chairman, and I should let Mr. Shirley share the sequence with you.

Mr. C.J. Shirley (Chairman, Financial Sector Policy Committee, Canadian Bankers' Association): I think it was on December 12 or 13 that we at CIBC received the bill. I took the bill home on the weekend, knowing that Mr. McKinlay was coming in early Monday morning, when he met with our chairman and with myself. Again the discussions were very general in nature, and there was absolutely no opportunity to assess the bill in any detail.

We followed that through the CBA with meetings with Mr. King at the CBA, and Mr. McKinlay and Mr. Sabourin for their part met with the chairman or other senior officers of the other banks that same week. This was informative in nature rather than consultative, as Ms Sinclair is pointing out.

**Mr. Rodriguez:** Then Mr. McKinlay wrote Ms Sinclair saying that there was agreement on the contents of Bill C-48?

Ms Sinclair: I think many of you have received a note from the chairman of my council to Mr. McKinlay to say that his memory of the meeting with his particular bank did not particularly well mesh with the content of Mr. McKinlay's letter.

Mr. Chairman, for the sake of precision I should indicate that we have had several meetings since the bill was tabled with finance officials and with the Deposit Insurance Corporation.

**Mr. Blenkarn:** Have you told them everything you told us this morning of all of the great faults you find in this bill?

Ms Sinclair: We have.

**Mr. Blenkarn:** Did you make this quite clear to them over this period of time?

Ms Sinclair: We have, and we've made quite clear that we consider these to be problems of substance and not technicalities. We find that as the information comes into this committee it is continuously portrayed as problems of technicality. They are not technicalities.

Mr. Blenkarn: Have you had a discussion with Mr. Mackenzie, the superintendent's group, with respect to the bill?

• 1000

Ms Sinclair: I have spoken with Mr. Mackenzie and I've conveyed to Mr. Mackenzie the same information I've conveyed to you today.

Mr. Blenkarn: What's Mr. Mackenzie's view about how he determines whether an institution is likely to fail?

Ms Sinclair: I have not discussed every last detail of the bill with Mr. Mackenzie, Mr. Chairman, and I don't think I can speak for Mr. Mackenzie. I think he should speak to your committee directly.

Mr. Blenkarn: You mentioned the question of funding and the likelihood that if an institution was FIRPed, unless it was immediately sold off to a very substantial other institution within 24 hours, there would probably be a massive

[Traduction]

M. Rodriguez: M. McKinlay a-t-il rencontré des membres de la haute direction des banques?

Mme Sinclair: Oui, monsieur le président, après le dépôt du projet de loi. Je vais laisser à M. Shirley le soin de continuer.

M. C.J. Shirley (président, Comité des politiques du secteur financier, Association des banquiers canadiens): Je crois que nous, à la BCIC, avons reçu le projet de loi le 12 ou le 13 décembre. Je l'ai pris à la maison avec moi pour la fin de semaine, sachant que M. McKinlay avait un rendez-vous avec notre président et avec moi-même pour le lundi, en début de matinée. Les discussions ont été d'ordre très général et nous n'avons absolument pas eu la moindre occasion d'évaluer le projet de loi dans le détail.

L'Association des banquiers canadiens a rencontré M. King et de leur côté, M. McKinlay et M. Sabourin ont rencontré le président ou d'autres cadres supérieurs d'autres banques au cours de la même semaine. Il s'agissait plus d'informer que de consulter, comme M<sup>me</sup> Sinclair l'a signalé.

M. Rodriguez: M. McKinlay a ensuite écrit à M<sup>me</sup> Sinclair que l'on était d'accord en ce qui concerne la teneur du projet de loi C-48?

Mme Sinclair: Je pense que beaucoup d'entre vous ont reçu une note qui a été adressée par le président de mon conseil à M. McKinlay, dans laquelle il disait à celui-ci que s'il avait bonne mémoire, le contenu de la lettre de M. McKinlay ne concordait pas tout à fait avec ce que l'on avait dit au cours de la réunion.

Monsieur le président, je tiens à préciser que nous avons eu plusieurs réunions avec des fonctionnaires du ministère des Finances et avec des employés de la Société d'assurance-dépôts depuis que le projet de loi a été déposé.

M. Blenkarn: Leur avez-vous parlé de tous les défauts du projet de loi que vous nous avez énumérés ce matin?

Mme Sinclair: Oui.

M. Blenkarn: Leur en avez-vous parlé clairement au cours de cette période?

Mme Sinclair: Oui, et nous leur avons fait comprendre clairement qu'il s'agissait de problèmes de fond et non de forme. Nous avons constaté qu'on les décrit continuellement au comité comme des problèmes de détail. Ce n'est pas cela du tout.

M. Blenkarn: Avez-vous eu une discussion avec M. Mackenzie, avec l'équipe du surintendant, au sujet du projet de loi?

Mme Sinclair: J'ai parlé à M. Mackenzie et je lui ai communiqué les mêmes renseignements que ceux que je viens de vous donner.

M. Blenkarn: Que faut-il faire, d'après M. Mackenzie, pour voir si une institution fera probablement faillite?

Mme Sinclair: Je n'ai pas discuté du projet de loi dans le menu détail avec lui, monsieur le président. Je ne me sens pas le droit de parler à sa place. Je crois qu'il devrait parler directement à votre comité.

M. Blenkarn: Vous avez abordé la question du financement et vous avez dit qu'à moins d'être rachetée dans les 24 heures par une autre institution de très grande taille, une institution PRIFée risque d'avoir besoin d'énormément

Finance

#### [Text]

run on the short-term overnight deposits that are held on a demand basis and there would be an enormous requirement for funding. Surely that is a matter that has to looked at pretty seriously by the superintendent. Have you brought that problem to the superintendent's attention?

Ms Sinclair: I don't recall discussing that exact situation with the superintendent. I have conveyed to him our general views on the bill.

The Chairman: Are we not in a situation here where the superintendent is the one who in essence would make the call and say this institution should be taken over, FIRPed, if you want to use that term, and then it would become essentially the responsibility of CDIC? I guess all I'm saying is it's probably not up to the superintendent, at least as it is proposed here, to have to worry about where the CDIC is going to get the money.

Ms Sinclair: I think it's up to the regulatory system in general—

The Chairman: Yes, I agree with that.

Ms Sinclair: —to worry about whether there would be a liquidity problem in situations in which institutions are FIRPed.

Mr. Blenkarn: On your question of foreign banks, this bill, as you pointed out rightly, does not cover any provincial institutions, a situation I find intolerable and just totally unacceptable. The issue with foreign banks—now, all of them are covered by this situation. Have you discussed with the superintendent a situation in which a foreign parent might be rumoured to be in difficulty, and of course the foreign bank in Canada was incorporated on the basis of a comfort letter...have you discussed the possibility of that foreign bank being FIRPed just because its parent conceivably would be rumoured to be having difficulty?

Ms Sinclair: I haven't, Mr. Chairman. It hasn't arisen as a concern from our schedule 2 membership. It is something I will probably ask him about in the days ahead.

Mr. Blenkarn: It would seem to me if a foreign bank were FIRPed, it would immediately bring down the head office bank in the foreign country and create all sorts of problems.

Ms Sinclair: I can't speak to the consequences. I'm not sure the situation is likely in any event, Mr. Chairman.

Mr. Blenkarn: You mentioned you thought perhaps we ought to be looking at a situation of the sale of assets. The trouble is when you sell assets it's impossible to sell a goodwill set-up, continuing deposits, and that type of thing. So why would you think the sale of assets is such a good idea as opposed to the sale of the whole operation as a going concern?

Ms Sinclair: I should go back to our discomfort with the shareholder model. We are worried about the question of shareholder rights. One of the issues that has been raised with respect to the asset sale model is that yes, you can quickly take the worth out of a company by hiving off the saleable assets and leaving the poorer assets in the company.

#### [Translation]

d'argent parce que les organismes qui ont fait des dépôts à court terme risquent de se ruer pour retirer leurs fonds du jour au lendemain. C'est un risque que le surintendant doit prendre très au sérieux. Lui avez-vous signalé ce problème?

Mme Sinclair: Je ne me souviens pas d'avoir discuté de ce problème précis avec le surintendant. Je lui ai exposé nos opinions sur le projet de loi en général.

Le président: Est-ce que ce n'est pas en fait le surintendant qui décide que l'institution doit être prise en charge, qu'elle doit être PRIFée, et que le reste relève de la responsabilité de la SADC? Ce que je veux dire, c'est que d'après les mesures qui sont proposées, le surintendant n'a pas à se préoccuper de savoir où la SADC va pouvoir trouver l'argent.

**Mme Sinclair:** À mon avis, c'est au système de réglementaion en général. . .

Le président: Oui, je suis d'accord.

Mme Sinclair: . . . à se demander s'il y aurait un problème de liquidités dans le cas des institutions qui seront PRIFées.

M. Blenkarn: Passons aux banques étrangères auxquelles vous avez fait allusion. Comme vous l'avez si bien dit, ce projet de loi ne s'applique à aucune institution provinciale, ce que je trouve intolérable et parfaitement inadmissible. Quant aux banques étrangères, elles sont toutes incluses dans les dispositions de cette mesure. Avez-vous discuté avec le surintendant de la possibilité qu'une banque étrangère soit PRIFée, uniquement parce que, selon certaines rumeurs, la banque mère est en difficulté, alors que la filiale canadienne a été constituée en société à la suite de l'envoi d'une lettre de confort.

Mme Sinclair: Non, monsieur le président. Ce problème a été soulevé par nos membres qui sont des banques de l'annexe 2. Il faudra que je lui en parle au cours des prochains jours.

M. Blenkarn: J'ai l'impression que si la filiale d'une banque étrangère était PRIFée, le siège social établi à l'étranger serait immédiatement en difficulté, ce qui causerait toutes sortes de problèmes.

Mme Sinclair: Je ne peux pas parler des conséquences. De toute façon, je ne suis pas certaine qu'une situation de ce genre puisse se produire, monsieur le président.

M. Blenkarn: Vous avez dit que nous devrions peut-être envisager la vente des actifs. Le problème, c'est que lorsqu'on se met à vendre des actifs, il est impossible de créer un fonds commercial, de continuer à recevoir des dépôts et de poursuivre les activités normalement. Par conséquent, pourquoi trouvezvous que la vente des actifs soit une meilleure idée que la vente de l'entreprise en bloc?

Mme Sinclair: Je vous rappelle que nous n'aimons pas beaucoup le modèle basé sur les actionnaires. La question des droits des actionnaires nous préoccupe. Quant au modèle de la vente des actifs, il pose effectivement un problème du fait que l'on peut faire perdre rapidement toute sa valeur à une société en la privant de tous les actifs qui sont vendables pour lui laisser ceux qui sont moins intéressants.

Again, I think it behooves us to go and look at what the Americans have done because I believe, without being able to say for certain, there are certain situations in which they've been able to package the company as a whole and do a blanket sale of assets, thereby more or less preserving the goodwill.

We're not as knowledgeable as we would like to be either. We haven't had the time to pick up on other jurisdictions. I think Mr. Shirley had one comment, Mr. Chairman.

Mr. Shirley: I think the danger here is that we may be looking at things in an either/or situation. First, in the United States the authorities are able to go through asset seizure or to go through the seizure of capital, and they have flexibility to do one or the other. Almost invariably they take the asset route. Mr. Cooper has statistics on that over the last few years, if you care to have them.

• 1005

**Mr. Blenkarn:** We're always taking the asset route in this country. At this point, isn't the concept of this bill that you don't have to take the asset route?

Ms Sinclair: That's right.

Mr. Shirley: Second, it may be the case that in selling assets, you may sell the worth of the company and leave unproductive assets that are of no worth. It doesn't always follow that way, because you could have a financial institution with good assets in British Columbia, good assets in Ontario, good assets in Alberta, and it makes a great deal of sense to sell these assets piecemeal. They are discreet entities and we're talking here about the greatest worth of the entity that is ailing. My comment is be sure to preserve your flexibility because it is not always an either/or situation.

Mr. Rodriguez: Regarding these 12 steps, because Don referred to it, before you actually FIRP, word gets out and there could be a run on the institution. Is there, in your opinion, a better way to FIRP someone or some institution than this method?

Ms Sinclair: Our fundamental point is that we should go back and look at this method. At the same time we should look at the method that is currently in place and ask ourselves whether that method could be improved on. It's the alternative model.

Mr. Rodriguez: You looked at the 12 steps?

Ms Sinclair: Yes.

Mr. Rodriguez: How can you carry out those 12 steps without word getting out that somebody or some institution was going to get FIRPed?

Ms Sinclair: That is a problem, but I don't think that the problem obviates a need to go through due process.

Mr. Rodriguez: In one of the processes, and I raised this with CDIC's Mr. McKinley, you could think you have a deal, so you FIRP the institution and you end up owning a financial institution.

[Traduction]

Je le répète, il faut aller examiner ce que les Américains ont fait, car je pense, sans en être absolument certaine, qu'il leur est arrivé de pouvoir vendre toute la compagnie et procéder à une vente en bloc des actifs, ce qui permettait de préserver plus ou moins le fonds commercial.

Je dois reconnaître que nous non plus, nous ne sommes pas aussi bien renseignés que nous l'aurions voulu. Nous n'avons pas eu le temps d'étudier ce qu'on fait ailleurs. Je crois que M. Shirley a un commentaire à faire, monsieur le président.

M. Shirley: Le danger que je vois, c'est le fait que nous envisageons différentes possibilités séparément. Premièrement, les autorités américaines peuvent opter en faveur de la saisie des actifs ou de la saisie du capital; elles ont le choix. Elles optent presque toujours pour la première solution. M. Cooper a des statistiques là-dessus pour les dernières années, si cela vous intéresse.

M. Blenkarn: Au Canada, nous choisissons toujours la solution qui passe par les actifs. Ce projet de loi n'indique-t-il pas précisément qu'il n'est pas nécessaire d'adopter automatiquement cette solution?

Mme Sinclair: C'est exact.

M. Shirley: Deuxièmement, il se peut très bien qu'en vendant les actifs, on fasse perdre complètement sa valeur à la compagnie et qu'on lui laisse des actifs improductifs qui ne valent absolument rien. Ce n'est toutefois pas nécessairement le cas. On peut avoir affaire à une institution financière qui a des actifs intéressants en Colombie-Britannique, en Ontario, en Alberta et dans ce cas-là, c'est une très bonne idée de vendre ces actifs séparément. Il s'agit d'entités distinctes et ces actifs sont ceux de l'entreprise malade qui ont le plus de valeur. Ce que je veux dire, c'est qu'il faut veiller à conserver une certaine latitude parce qu'on n'a pas toujours affaire à une situation où le choix est net.

M. Rodriguez: À propos des douze étapes auxquelles Don a fait allusion, par lesquelles il faut passer avant de PRIFer, j'ai l'impression que cela pourrait se savoir, ce qui risque de provoquer une ruée sur l'institution concernée. Y a-t-il, à votre avis, une meilleure façon de PRIFer quelqu'un ou une institution que celle-ci?

Mme Sinclair: À mon avis, il faut absolument réexaminer cette méthode. Par ailleurs, il faut également examiner la méthode qui est utilisée actuellement en réfléchissant aux possibilités de l'améliorer. C'est là une autre possibilité.

M. Rodriguez: Avez-vous examiné les douze étapes?

Mme Sinclair: Oui.

M. Rodriguez: Comment peut-on appliquer ces douze étapes sans que personne n'apprenne que quelqu'un ou une institution va être PRIFée?

Mme Sinclair: C'est un problème, mais il reste qu'il est nécessaire de procéder selon les règles de l'équité.

M. Rodriguez: Il y a aussi un autre problème, et j'en ai parlé avec M. McKinley, de la SADC: si on croit qu'il s'agit d'une bonne affaire, il suffit de PRIFer l'institution et l'on peut ensuite se l'approprier.

That's not a bad thing for a New Democrat, because we've always wanted not only a window on the industry, but a whole house on the industry. This is one way we could end up owning the financial institutions of this country, every one of them. We just FIRP them, FIRP here and FIRP there and FIRP off. Isn't it possible that CDIC could end up owning these things and no deals made?

Ms Sinclair: It is possible. You've provided for 180 days worth of holding of the shares. I would never claim, however, that we would oppose this on the basis of bad faith among the regulators. We see the problem that they're facing and we think they need a tool. Whether one of our members could be FIRPed out of malice, I don't know, but we find it highly unlikely.

Mr. Shirley: A weekend deal is subject to due diligence. There are a variety of reasons, some that may apply within the financial institution itself. Other situations may apply to the financial or economic environment, let's say a deteriorating market environment, which could cause the intended purchasers to back away.

To your question, clearly yes. That is why in looking at a FIR Ping power, you really have to look at 180 days, perhaps even beyond, because you really are in the process of rehabilitation. You could own the financial institution and if you do, maybe 180 won't carry you very far. That is one dimension of this bill that really has not been dealt with yet.

If we just think this through, there are three areas if a financial institution is ailing. You can liquidate it, you can FIRP it—and hopefully the new owners will carry on in a normal way, but even then there's lots of uncertainty afterwards—or you can try to rehabilitate it yourself, as government.

Mr. Rodriguez: That could be very costly.

The Chairman: Mr. Rodriguez, I wonder if you could allow me to have Ms Callbeck speak now.

• 1010

Ms Callbeck (Malpeque): Thank you very much, Mr. Chairman. First I want to say that yesterday at the meeting with the Canadian Bankers' Assocation I was amazed to learn you had major concerns, because at two previous briefings by the finance department officials, my understanding was—in fact I was told quite clearly—that you supported the concept; you had technical problems.

From our meeting yesterday and certainly from what you've said this morning, I believe in your terminology you said you had serious problems. When answering Mr. Blenkarn's questions, I am amazed again at the lack of consultation you indicated. I am wondering whether this is standard procedure. Has this happened in the past, or is this something new?

Ms Sinclair: I would have to say, Mr. Chairman, the amount of information that comes to us as the major funders of the CDIC, in our minds has not been adequate over time. Part of the problem as we see it is we are not represented in any way on the board of the corporation, although the law provides for it.

[Translation]

Ce n'est pas mal pour un néo-démocrate, parce que nous avons toujours voulu avoir une fenêtre sur l'industrie, mais pas toute une maison. Ce serait un moyen d'étatiser toutes les institutions financières du pays. Il suffirait de PRIFer tous azimuts. La SADC ne risque-t-elle pas de se retrouver avec ces institutions sur les bras si on n'arrive pas à les vendre?

Mme Sinclair: C'est possible. Vous avez prévu une période de détention des actions de 180 jours. Jamais de nous opposer à cela sous prétexte que ceux qui font les règlements peuvent être de mauvaise foi ne nous viendrait à l'esprit. Nous sommes conscients du problème qu'ils doivent résoudre et ils doivent disposer d'un outil. Je ne sais pas si un de nos membres pourrait être PRIFé par malveillance, mais c'est fort improbable.

M. Shirley: On ne vend pas une institution du jour au lendemain. Il y a diverses raisons qui peuvent être en partie d'ordre interne. Certaines difficultés peuvent être également dues au climat financier ou économique; une détérioration de la situation sur le marché, par exemple, pourrait inciter ceux qui avaient l'intention d'acheter à changer d'idée.

Je réponds par un oui catégorique à votre question. C'est pourquoi un délai de 180 jours, voire davantage, est absolument nécessaire dans le contexte du FRIP, car il s'agit en fait d'un processus de remise à flot. On pourrait devenir propriétaire de l'institution financière, mais on n'ira pas loin avec 180 jours. C'est un aspect de ce projet de loi dont on n'a pas encore vraiment discuté.

À bien y penser, quand une institution financière est en difficulté, il existe trois solutions possibles. On peut la liquider, on peut la PRIFer—et c'est à espérer que les nouveaux propriétaires poursuivront normalement les activités, mais même dans ce cas—là, l'avenir de l'entreprise est très incertain—ou le gouvernement peut essayer de la remettre à flot lui—même.

M. Rodriguez: Ce serait très coûteux.

Le président: Monsieur Rodriguez, je voudrais maintenant donner la parole à  $\mathbf{M}^{\text{me}}$  Callbeck.

Mme Callbeck (Malpèque): Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens à vous dire d'abord qu'hier, à la réunion de l'Association des banquiers canadiens, j'ai été sidérée d'apprendre que vous aviez beaucoup d'inquiétudes parce qu'au cours des deux séances d'information précédentes qui ont été organisées par le ministère des Finances, j'avais l'impression—et on m'avait dit clairement en fait—que vous étiez en faveur de cette idée et que les difficultés concernaient des points de détail.

À en juger d'après la réunion que nous avons eue hier et d'après ce que vous avez dit ce matin, j'ai maintenant l'impression que vous avez de sérieux reproches à faire à ce projet de loi. J'ai été sidérée de vous entendre vous plaindre du manque de consultation quand vous avez répondu à M. Blenkarn. Je me demande si c'est toujours le cas. Est-ce que c'est déjà arrivé ou est-ce nouveau?

Mme Sinclair: Monsieur le président, je dois dire que nous trouvons que nous ne recevons généralement pas assez d'information, alors que c'est nous qui finançons principalement la SADC. Le problème réside en partie dans le fait que nous ne sommes pas représentés du tout au sein du conseil d'administration de la Société, même si c'est prévu dans la Loi.

When the recommendations for changes to the law, which have now been made, first came in—they came in through the Wyman report—it was clearly envisaged that private sector members would come out of the financial industry or out of related industries, for instance the legal profession, with a clear slant on financial institutions. It was clearly envisaged that would be the type of person you would have on the board.

If you go back to the time the act was changed to provide for private sector members, we provided a slate of individuals, all of whom were not active so there was no question of legality. They were not active in the financial industry at that time. We provided that slate to the two ministers who had responsibility for this area and we found, somewhat to our amazement, that not one of our candidates was chosen for the board, nor indeed was anybody who had any real connection to the financial sector. Now that was a number of years ago and there has been no change since.

Ms Callbeck: But in previous legislation that has affected you, and certainly there has been a lot recently, was the consultation process the same? In other words, you didn't have any input into this until the bill had really been made up.

Ms Sinclair: There was a fair bit of consultation prior to the changes in the CDIC Act in 1987, so I wouldn't say we weren't consulted in previous changes to the act. I think they went through a fairly good process at that time and we didn't have problems with the changes made to the act in 1987.

I should just complete your earlier question, though, by saying, in the day-to-day, not only are we not on the board, but we don't receive the type of information we believe we're entitled to as funders. A case in point: you now have three institutions that are going through either recent sale transactions or liquidations, which have all occurred in the last year. You have had BCCC, Standard Trust, and First City, which was recently sold and the details of the sale are in the public domain.

Now there is no information available to us on what the likely additional exposure to the fund and therefore to ourselves will be resulting from those three situations—none whatsoever. We find it quite strange—because we do, as member institutions, fund the organization—that we can't even get good, regular information on what our likely financial liability is going to be.

Ms Callbeck: You're suggesting, because of the problems you see in this legislation, that we take time to study it and rework parts of it. I am wondering what timeframe you see there. How long do you think this would take?

#### [Traduction]

Quand les recommandations portant sur des modifications à la Loi ont été rendues publiques—par le rapport Wyman—on a appris que l'on envisageait sérieusement d'aller chercher les membres représentant le secteur privé, dans le secteur financier ainsi que dans les secteurs connexes, dans les milieux juridiques, par exemple, mais surtout dans les institutions financières. C'est ce que l'on envisageait sérieusement.

À l'époque où la Loi a été modifiée pour faire place à des représentants du secteur privé au sein du conseil d'administration, nous vous avons proposé une série de personnes qui n'étaient pas actives à ce moment-là dans le secteur financier et dont la nomination n'aurait posé par conséquent aucun problème de légalité. Nous avons remis cette liste de noms aux deux ministres qui étaient responsables de ce secteur et nous avons constaté, à notre grande surprise, qu'aucun des candidats que nous avions proposés n'avait été choisi. Par ailleurs, on n'avait choisi personne qui ait de véritables liens avec le secteur financier. Cette histoire remonte à quelques années, mais il n'y a pas eu de changement depuis lors.

Mme Callbeck: Trouvez-vous que ce fut la même chose pour les autres projets de loi qui vous concernent—et il y en a eu pas mal dernièrement? Autrement dit, trouvez-vous que vous n'avez pas eu votre mot à dire avant la publication du projet de loi?

Mme Sinclair: Nous avons été assez bien consultés avant que l'on apporte les modifications à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts, en 1987; je ne prétends donc pas que l'on ne nous a pas consultés au sujet des modifications qui ont été apportées antérieurement à cette loi. Je trouve qu'à cette époque, le processus de consultation avait été assez bon et nous n'avons pas eu de difficultés à accepter les modifications apportées en 1987.

Je voudrais finir de répondre à votre question précédente. Non seulement nous ne sommes pas représentés au sein du conseil d'administration, mais nous ne recevons pas le genre d'information auquel nous croyons avoir droit du fait que nous finançons la SADC. En voici une belle preuve. En l'espace d'un an, il y a trois institutions qui ont fait l'objet de transactions en vue de la vente ou d'une liquidation. Il s'agit de la BCCC, de *Standard Trust* et de *First City* qui a été vendue récemment. Les détails de la vente sont du domaine public.

Je vous signale que nous n'arrivons absolument pas à obtenir des informations qui nous permettraient de savoir à quels risques supplémentaires la caisse, c'est-à-dire nous, pourrait être exposée à cause de ces trois débâcles. Nous trouvons passablement étrange—du fait qu'en tant qu'institutions affiliées, nous finançons la SADC—de ne même pas pouvoir obtenir régulièrement des informations sérieuses sur nos responsabilités financières éventuelles.

Mme Callbeck: À cause des problèmes que vous voyez, vous nous recommandez donc de prendre la peine de l'examiner et d'en remanier certaines parties. Je me demande quel délai vous envisagez. Combien de temps faudrait—il, d'après vous?

Finance

[Text]

• 1015

I believe in your submission you mentioned you're concerned the exercise of powers might interfere with credit availability to CDIC members and you are doing another submission on that. I'm wondering when that's going to be ready.

Ms Sinclair: We will make another submission, assuming this process allows us to make one. When we heard last week the bill would be going through clause by clause, which we know has now been delayed, we wondered what the point of a further submission would be. I think the answer to your question can only come when we know what your committee plans are with the—

The Chairman: Let me tell you this. As long as you're continuing to do work on this, gathering new information from other jurisdictions and regimes or whatever it is, and you indicate you are doing that and you want to have an opportunity to provide that, as long as that is going on with some degree of getting on with it, you won't have any problem, I can tell you. Basically, even about appearing, as you know, we like to get the written submission, if we can. So if you prepare another submission, do that, and we'll have no hesitation to call you back to go through it orally too. We would welcome anything you have as soon as you have it available.

Mr. Shirley: Mr. Chairman, as the chairman of our regulatory committee at the industry, I think we might be talking about two or three months for a very detailed submission to you. I say that not only with cognizance of our own work at the Bankers' Association but believing other interested parties should be consulted by yourselves. We would be talking to the superintendent in greater depth. We would be talking to others. We would be talking to Finance. The process would take a few months. But we would be moving expeditiously, and it wouldn't be a delayed one, and we certainly would be working in good faith with everyone.

Ms Callbeck: Your statement that the restructuring powers beyond the Canada Deposit Insurance Corporation's mandate to protect unsophisticated depositors... Their mandate also includes promoting the stability of the Canadian financial system, so I'm wondering how you can say this is really beyond their mandate.

Ms Sinclair: We're not claiming it's beyond their powers. We are claiming it goes beyond what the original purpose of deposit insurance was, which was to protect small, unsophisticated depositors.

The problem we have with the protecting-system-stability objective is that clearly there are a number of regulators in the system that have that responsibility. The Bank of Canada has that responsibility. OSFI has that responsibility. This act also ascribes responsibility to the Deposit Insurance Corporation. One of the questions we would have—and this is not a question that has to be answered in the short term—is to what extent should the costs of promoting

[Translation]

Je crois que vous avez dit dans votre mémoire que vous craignez que l'exercice des pouvoirs ne compromette les chances de la SADC de trouver de l'argent et que vous préparez une autre étude à ce sujet. Je me demande quand celle-ci sera prête.

Mme Sinclair: Nous présenterons un autre mémoire, à supposer que ce processus nous le permette. Quand nous avons entendu dire, la semaine dernière, que l'on allait examiner le projet de loi article par article—et nous savons maintenant que l'on a décidé de remettre cela à plus tard—, nous nous demandions à quoi servirait un autre mémoire. Je ne pourrai répondre à votre question que lorsque nous connaîtrons les projets du comité au sujet de. . .

Le président: Je vous signale ceci. Tant que vous continuerez à travailler sur ce projet de loi, à recueillir de nouveaux renseignements d'autres sources et que vous nous ferez savoir que vous voulez pouvoir les présenter, vous n'aurez pas le moindre problème, je vous le garantis. Même si vous venez témoigner une autre fois, comme vous le savez, nous préférons si possible avoir un mémoire. Par conséquent, n'hésitez pas à préparer un autre mémoire et de notre côté, nous n'hésiterons pas à vous convoquer encore une fois à une audience pour l'examiner. Nous apprécierions que vous nous remettiez dès que possible ce que vous avez.

M. Shirley: Monsieur le président, en tant que président de notre comité sur la réglementation, je crois qu'il faudra environ deux ou trois mois pour pouvoir vous présenter un mémoire très détaillé. Je parle d'un tel délai non seulement en sachant ce que cela représente comme travail pour nous, mais aussi en songeant au fait que vous devriez consulter d'autres organismes concernés. Nous avons l'intention d'avoir de longs entretiens avec le surintendant. Nous avons l'intention de consulter d'autres personnes, de parler à des fonctionnaires du ministère des Finances. Il nous faudrait quelques mois. Nous ne traînerions toutefois pas et nous ne ferions pas preuve de mauvaise foi envers quiconque.

Mme Callbeck: Vous avez laissé entendre que les pouvoirs de restructuration dépassent le mandat de la Société d'assurance-dépôts du Canada qui consiste à protéger les déposants ordinaires. La SADC est également chargée de favoriser la stabilité au sein du système financier canadien. Par conséquent, je me demande comment vous pouvez affirmer que ces pouvoirs dépassent son mandat.

Mme Sinclair: Nous ne prétendons pas que ces pouvoirs dépassent son mandat. Ce que nous disons, c'est que l'on s'éloigne de l'objectif initial de la SADC qui était de protéger les petits déposants, les déposants ordinaires.

Nous ne sommes pas tout à fait d'accord en ce qui concerne l'objectif qui consiste à assurer la stabilité du système parce qu'il y a déjà plusieurs organismes de réglementation, comme la Banque du Canada, comme le BSIF, qui ont cette responsabilité. Ce projet de loi confie également une certaine responsabilité dans ce domaine à la Société d'assurance-dépôts. À ce sujet, nous avons notamment une question à poser, et nous n'attendons pas

systemic stability rest on the shoulders of solid financial institutions as opposed to the country more generally. But there's no claim on our part that this bill goes beyond the legal powers of the Deposit Insurance Corporation.

Mr. Shirley: Could I add to Ms Sinclair's remarks by saying sure, it is a shared responsibility when you look at systemic risk and the safety of depositors' funds. But it should not be the primary mandate of the CDIC. In fact, if you want to come into the safety of the system, the safety of depositors' funds, systemic risk—that very fundamental issue—fundamentally that would be with the Bank of Canada and with the primary regulator. It would also be with the CDIC; but I would not see it as the primary role of the CDIC, compared with, say, the Bank of Canada or the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

Ms Callbeck: There's one other question I want to ask. It concerns the risk-related premiums you talk about. We had the Canada Deposit Insurance Corporation the other night, and they suggest that if premiums become public, there could be a run on deposits.

• 1020

Ms Sinclair: Is this with respect to the current provision of the act that provides for premium surcharges?

Ms Callbeck: Right. The bylaws haven't been developed yet.

Ms Sinclair: It's interesting that Parliament, in its wisdom, deemed that there should be premium surcharges and put the provision in the act in 1987. Five years later, the wisdom of those who administer the act has come to supersede the wisdom of Parliament, and those bylaws still remain unaddressed.

If there's a problem with premium surcharges in the minds of the board of the CDIC, surely it should be brought back to Parliament and discussed with those who made the original decision. To deem it an inappropriate action to take and not develop the required bylaws, struck us as somewhat strange.

Ms Callbeck: They say they are going to do that next year, but what do you say to that? What do you say when they indicate they believe it would make a run on the deposits of a financial institution?

Ms Sinclair: Our view—and this is a separate agenda and not part of this dicussion in our minds, Mr. Chairman—is that there is a need to get some market discipline into the deposit insurance system. The problem we've had over time is that we've continued to pay off not just the insured deposits, but also very sophisticated depositors. As we've exacted the same premiums from everybody in the system, we've accentuated problems of the marketplace rather than corrected them.

There are a number of countries in the world that do provide market discipline mechanisms. Some of them relate to co-insurance where the depositor actually bears a small portion of the costs of the failed institution. Other proposals

#### [Traduction]

nécessairement une réponse dans un bref délai. Nous nous demandons en effet s'il convient d'obliger les institutions financières solides plutôt que le pays en général à supporter le coût de la stabilisation du système. Nous ne prétendons toutefois pas du tout que ce projet de loi outrepasse les pouvoirs qui sont conférés par la loi à la Société d'assurance-dépôts.

M. Shirley: Pourrais-je ajouter quelques mots à ce qu'a dit M<sup>me</sup> Sinclair, pour être sûrs? La protection de la stabilité du système et des déposants est une responsabilité partagée. Il ne doit toutefois pas s'agir de la mission principale de la SADC. La question fondamentale de la protection du système et des déposants relève avant tout de la Banque du Canada ainsi que du principal organisme de réglementation, le Bureau du surintendant des institutions financières. La SADC partage également cette responsabilité, mais ce n'est pas son rôle principal, contrairement aux deux autres organismes.

Mme Callbeck: Je voudrais vous poser une autre question. Elle concerne les primes de risque dont vous avez parlé. La Société d'assurance-dépôts du Canada a témoigné l'autre jour et d'après elle, si le public savait ce qui se passe, il pourrait y avoir une ruée sur les dépôts.

Mme Sinclair: Est-ce que cela se rapporte aux dispositions actuelles de la loi qui prévoient une augmentation des primes?

Mme Callbeck: C'est exact. Les règlements administratifs n'ont pas encore été établis.

Mme Sinclair: Il est intéressant de noter que le Parlement, dans sa sagesse, a jugé qu'il faudrait appliquer des augmentations de prime et inclus une disposition à ce sujet dans la loi de 1987. Cinq ans plus tard, la sagesse des administrateurs de la Loi s'est substituée à celle du Parlement et cette disposition de la Loi est restée lettre morte.

Si l'augmentation des primes pose un problème aux yeux des membres du conseil d'administration de la SADC, il faudrait le soumettre au Parlement et en parler à ceux qui ont pris la décision initiale. Il nous paraît pour le moins étrange que ces mesures aient été jugées inappropriées et qu'aucun règlement n'ait été établi.

Mme Callbeck: Il paraît que ce sera fait l'année prochaine. Qu'est-ce que vous en pensez? Que pensez-vous du risque que cela entraîne un accroissement de la demande au niveau des dépôts des institutions financières?

Mme Sinclair: Permettez-moi, monsieur le président, de faire une digression pour répondre à cette question. Nous estimons qu'il faudrait introduire une certaine discipline de marché dans le régime d'assurance-dépôts. Le problème que nous avons depuis plusieurs années, c'est que nous avons continué à rembourser non seulement les dépôts assurés, mais également certains déposants très avisés. Or, étant donné que nous exigeons les mêmes primes de tous les participants, nous avons aggravé les problèmes du marché plutôt que de les corriger.

Certains pays appliquent des mécanismes de discipline du marché. Certains de ces mécanismes sont une sorte de coassurance en vertu de laquelle le déposant assume une petite partie des coûts de l'établissement en faillite. Nous avons

that have been discussed relate to risk-related premiums. As you know, the U.S. in particular has looked very carefully at this particular approach and has actually enshrined it in its most recent act. I think it's the generality that is important rather than that particular measure. We should be looking for a way to inject some market discipline into the system; otherwise, we will undermine the overall stability of our financial system over time.

The Chairman: I just want to remind you that while the act allowed for premium surcharges, when this committee examined the issue in 1986, we did not support it.

I think the committee supported a sliding scale where you would get only 80% of your deposit back, or maybe 80% of the first \$50,000 and 60% of the next \$50,000, although I can't remember the exact figures. Even though the bill provided for a risk premium, it was not collectively supported by the committee.

Ms Sinclair: It is in the act.

The Chairman: I know it's in the act, but it was not the concept that was supported. I just mention that as a reminder. We went at it from the other end. Same thing.

Mr. Sobeski (Cambridge): I see two issues here. One issue is the CBA versus the CDIC, but I guess Bill C-48 deals more with the FIRP and I would like to stay with that. I have a number of views on CDIC myself, but I think that's for another time and place, and hopefully not in the too distant future. But I want to understand something. As it stands right now, you can't support the bill. Are you saying that if it goes through like it is, we're better not having it at all?

Ms Sinclair: That is what we are saying, Mr. Chairman. We support the concept and think if we sit down with the other members in the trust industry, the government officials and CDIC officials, we can come up with something that's workable. We think the system would benefit from that.

• 1025

Mr. Sobeski: You said in your presentation every time someone else looks at it—and I don't know if you're talking about someone else within the Canadian Bankers' Association or someone outside that—more significant problems come up. Maybe they are not problems, but more along the line of questions, such as what would happen in this particular case. Mr. Shirley said two or three months' more work might be required. We're in February now. There doesn't seem to be the sense of urgency with this bill as there would be if this meeting were taking place December 1. There seemed to be a little bit more of a kerfuffle in the industry. If the bill is not good now, do we take two or three months to look at it? Do we take two or three years to look at it? What's the sense of urgency? How much time do we need?

#### [Translation]

également étudié d'autres propositions touchant les primes liées au risque. Comme vous le savez, les États-Unis en particulier se sont intéressés de très près à cette approche et l'ont même adoptée dans leur loi la plus récente. Je crois que le principe général est plus important que les mesures particulières. Il faudrait chercher un moyen d'imposer une certaine discipline de marché dans le secteur; sinon, nous risquons à long terme de nuire à la stabilité générale de notre système financier.

Le président: J'aimerais vous rappeler que la disposition de la loi prévoyant les augmentations de primes n'avait pas reçu l'appui du comité lorsqu'elle a été examinée en 1986.

Je crois que le comité était en faveur d'un barème mobile en vertu duquel les déposants ne récupéreraient que 80 p. 100 de leurs dépôts ou peut-être 80 p. 100 de la première tranche de 50,000\$ et 60 p. 100 de la tranche suivante de 50,000\$. Je ne me souviens pas des chiffres exacts. Le projet de loi prévoyait le calcul des primes en fonction du risque, mais cette mesure n'a pas reçu l'appui collectif du comité.

Mme Sinclair: Elle est pourtant dans la loi.

Le président: Je sais que cette mesure fait partie de la loi, mais ce n'est pas le principe que nous avions préconisé. Je voulais simplement le rappeler. Nous avions examiné la question dans l'autre sens. C'est la même chose.

M. Sobeski (Cambridge): À mon avis, il y a deux volets à cette question. Le premier est l'opposition entre l'ABC et la SADC, mais je crois que le projet de loi C-48 se rapporte plutôt au PRIF et je préférerais me cantonner à cet aspect. J'ai mes propres opinions sur la SADC, mais je préfère les exprimer en d'autres temps et lieux, espérons-le, avant longtemps. Cependant, j'aimerais élucider quelque chose. Dans l'état actuel des choses, vous ne pouvez pas donner votre appui au projet de loi. D'après vous, serait-il préférable de rejeter totalement le projet de loi plutôt que de l'adopter tel qu'il se présente actuellement?

Mme Sinclair: C'est ce que nous demandons, monsieur le président. Nous sommes en faveur du principe et nous pensons être en mesure de mettre au point, en collaboration avec les autres membres du secteur fiduciaire, les représentants du gouvernement et ceux de la SADC, un mécanisme qui serait viable. Nous pensons que ce serait profitable pour le système.

M. Sobeski: Vous avez dit, dans votre exposé, que de nouveaux problèmes sérieux surgissent dès qu'on s'y attarde. J'ignore toutefois si vous faisiez allusion à des membres de l'Association des banquiers canadiens ou à d'autres personnes. Ce ne sont peut-être pas des problèmes, mais plutôt des questions portant par exemple sur ce qu'il adviendrait dans tel cas particulier. D'après M. Shirley, il faudrait deux ou trois mois de travail supplémentaires. Nous sommes actuellement en février. L'urgence que présente ce projet de loi ne semble pas être la même que si nous étions le 1er décembre. Je crois que l'industrie s'agiterait un peu plus. Si le projet de loi est jugé insatisfaisant, est-ce que nous allons prendre deux ou trois mois de plus ou deux ou trois années de plus pour l'examiner? Quels sont les délais que nous pouvons envisager? De combien de temps avons-nous besoin?

Ms Sinclair: Mr. Shirley suggested two to three months as probably a reasonable time.

Mr. Sobeski: I guess we're talking about the United States, we're probably talking about Resolution Trust. Have you had any contact with Resolution Trust? I know in your submission you did talk about a number of the international regulators. Have you had discussions with them on this type of legislation?

Ms Sinclair: We have had discussions with the FDIC, the American deposit insurance corporation, and that's all. Again, I must point out that it's only been in the very recent past that we've been aware that this bill was coming and, of course, in the even more recent past that we've been aware of its content. But we think that we, along with others, should be talking to other regulators around the world.

**Mr. Sobeski:** So you think the committee, therefore, should probably have somebody from either the FDIC or Resolution Trust appear before us?

Ms Sinclair: Well, that would be useful.

Mr. Sobeski: Okay. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Rodriguez: So there's nothing urgent, that this bill has to be passed. I had the impression when the bill was brought in that there was a sense that we had to move this bill very quickly. I was even under the impression that we were going to start clause by clause today. You don't sense an urgency to have this. If an emergency comes up the government has other tools that can be used.

Ms Sinclair: We didn't table the bill, so clearly we didn't see the urgency as government saw it.

**Mr. Rodriguez:** I'm asking you as a knowledgeable industry person whether you see any need for CDIC to have this battleship that sat in the port all during the Second World War and didn't have to—

Ms Sinclair: We would comment that in the past, when particular problems have arisen in the marketplace, the action that has been taken has been to pass a very specific bill, and that's been done very expeditiously.

Mr. Rodriguez: In the past?

Ms Sinclair: Yes.

Mr. Rodriguez: And we can do it again.

Ms Sinclair: It could always be done again. I don't think there would be any objection from our industry.

Mr. Rodriguez: Now, Mr. Chairman, I have Mrs. Sinclair's outline of her opening remarks. One of the comments you have here intrigues me. It says CDIC does not have the capacity in terms of regulatory co-ordination. Now, that's a pretty serious charge. I heard about all the Rhode scholars in the CDIC and I heard about the 105 employees, how many had PhDs, how many had MAs, how many had BAs. What are you saying? Are you saying that they do not, at the present time, have the ability to do what is required when they FIRP an institution in terms of regulatory and co-ordinating powers? What does that mean?

[Traduction]

Mme Sinclair: D'après M. Shirley, un délai de deux ou trois mois serait sans doute raisonnable.

M. Sobeski: Je pense qu'il est question des États-Unis et probablement du «Resolution Trust». Avez-vous communiqué d'une manière quelconque avec le «Resolution Trust»? Je sais que vous mentionnez, dans votre mémoire, un certain nombre d'organismes internationaux de réglementation. Avez-vous étudié avec eux ce type de législation?

Mme Sinclair: Nous avons uniquement eu des entretiens avec la FDIC, la Société d'assurance—dépôts américaine. Mais je dois rappeler que nous n'avons appris que très récemment l'existence de ce projet de loi et qu'il a fallu attendre encore quelque temps avant de prendre connaissance de son contenu. Toutefois, nous ne sommes pas les seuls à penser qu'il faudrait aborder la question avec les organismes de réglementation des autres pays du monde.

M. Sobeski: Par conséquent, vous pensez que le comité devrait probablement convoquer un représentant de la FDIC ou du «Resolution Trust»?

Mme Sinclair: Oui, ce serait utile.

M. Sobeski: Très bien. Merci, monsieur le président.

M. Rodriguez: Par conséquent, il n'y a aucune urgence à adopter ce projet de loi. Lorsqu'il a été déposé, j'avais l'impression que le temps pressait. J'étais même persuadé que nous allions commencer aujourd'hui l'examen article par article. À votre avis, rien ne presse. Si un cas d'urgence se présente, le gouvernement pourra faire appel à d'autres mécanismes.

Mme Sinclair: Ce n'est pas nous qui avons présenté le projet de loi. Par conséquent, l'urgence ne nous paraît pas la même que pour le gouvernement.

M. Rodriguez: Puisque vous êtes une représentante bien informée du milieu, j'aimerais vous demander si vous jugez utile que la SADC sorte ce navire qui est resté au port pendant toute la seconde Guerre mondiale...

Mme Sinclair: Autrefois, nous aurions commenté cela, lorsque certains problèmes se sont présentés sur le marché. Les mesures qui ont été prises ont consisté à adopter un projet de loi très précis et cela s'est fait très rapidement.

M. Rodriguez: Cela s'est déjà fait?

Mme Sinclair: Oui.

M. Rodriguez: Et nous pouvons renouveler l'expérience.

Mme Sinclair: Bien entendu. Je ne crois pas que notre secteur s'y objecterait.

M. Rodriguez: Monsieur le président, j'ai sous les yeux le canevas que M<sup>me</sup> Sinclair a utilisé pour ses remarques préliminaires. Je suis intrigué par une de ses remarques qui affirme que la SADC n'a pas la capacité nécessaire pour coordonner la réglementation. Voilà une affirmation assez grave. En effet, je sais que la SADC compte de nombreux boursiers Rhode et que bon nombre de ses 105 employés ont des doctorats, des maîtrises ou des baccalauréats. Que voulez-vous dire? Est-ce que vous pensez que la SADC n'est pas capable, actuellement, de prendre les mesures nécessaires sur le plan de la réglementation et des pouvoirs de coordination lorsqu'elle applique le PRIF à une institution? Qu'est-ce que cela signifie?

Mr. Shirley: Could I answer that, Mr. Chairman? I think I would like to answer it in the context of expertise in dealing with financial institutions from a regulator's point of view.

Your question is linked, in my view, with whether the power should reside with CDIC or with OSFI, because when you look at the capacity and the expertise and consider the role of OSFI, not only for healthy institutions but for those in trouble, OSFI already has cease and desist orders. The superintendent can take control over assets and, in so doing, has all the power to carry on and manage that institution, even to the point of hiring. OSFI can revalue the assets. OSFI can apply for winding-up powers. OSFI can set up an advisory committee and, as the primary regulator, OSFI has about 40 retired executive officers from the banking and trust and insurance industries. They are there with considerable capacity to be very much in charge.

• 1030

Our view is that OSFI should be calling the shots as the primary regulator, and that is why we say we do not think CDIC has the capacity. It does not have the capacity at all, relative to the capacity of OSFI to deal with this kind of power.

Secondly, we think having the issue with OSFI provides better interface with the Bank of Canada and with CDIC. We also think it eliminates overlapping responsibilities and avoids costly duplication.

I'm trying to respond in the broader context to your question regarding the capacity of a regulator to deal with this particular power.

Mr. Rodriguez: So basically you feel more comfortable with OSFI because you think they have the personnel with the background—a financial institution's background—and CDIC doesn't.

Mr. Shirley: That is one reason. A second reason we feel more comfortable with OSFI is that it is the primary regulator and with its annual inspections has detailed ongoing knowledge of all financial institutions. It is best positioned to deal with difficulties of any kind.

Mr. Rodriguez: The other area, Mr. Chairman, was the one of provincial incorporated institutions. They would not be FIRPable. What are your suggestions for a solution to that problem? Mr. Blenkarn and I took the position the other night with CDIC that if you want to belong to the club, you play by the rules of the club. If you don't like the rules of the club, you can go and make your own deposit insurance in the provinces.

Ms Sinclair: Effectively, I think that suggestion has been made by the Trust Companies Association as well.

The Chairman: We're going to get to that issue as soon as we get to Mr. Evans, so...

[Translation]

M. Shirley: Puis-je répondre à cette question, monsieur le président? Je crois qu'il faut prendre en compte les compétences des institutions financières, du point de vue des organismes de réglementation.

À mon avis, votre question nous amène à nous demander si le pouvoir est détenu par la SADC ou par le BSIF, car, si l'on examine la capacité et les compétences, ainsi que le rôle du BSIF touchant non seulement les institutions saines, mais également celles qui sont en difficulté, on s'aperçoit que le BSIF peut déjà se prévaloir des ordonnances de cessation et d'abstention. Le surintendant peut prendre le contrôle des actifs et, ce faisant, disposer du pouvoir de diriger l'institution, contrôlant même jusqu'à l'embauche. Le BSIF peut réévaluer les actifs. Il a des pouvoirs de liquidation. Le BSIF peut mettre sur pied un comité consultatif et dispose, en tant que principal organisme de réglementation, d'une quarantaine de représentants en retraite du secteur des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance. Le BSIF a donc la possibilité de prendre énormément de responsabilités.

À notre avis, c'est au BSIF, le principal organisme de réglementation, d'intervenir le premier et c'est pourquoi nous disons que la SADC n'a pas la capacité, par rapport au BSIF, d'intervenir avec un tel pouvoir.

Deuxièmement, nous pensons qu'en confiant la question au BSIF, on obtient un meilleur interface avec la Banque du Canada et la SADC. Nous estimons que cela permet également d'éliminer le chevauchement des responsabilités et d'éviter le double emploi inutile et coûteux.

J'ai essayé d'élargir un peu le contexte pour répondre à votre question sur la capacité d'un organisme de réglementation à intervenir avec ce type de pouvoir.

M. Rodriguez: Par conséquent, le BSIF vous paraît plus approprié, étant donné qu'il vous paraît disposer, contrairement à la SADC, d'un personnel informé sur les institutions financières.

M. Shirley: C'est une raison. La deuxième raison pour laquelle nous privilégions le BSIF, c'est qu'en tant qu'organisme de réglementation principal et grâce à ses inspections annuelles, il a, en tout temps, une connaissance approfondie des institutions financières. Il est le mieux placé pour régler les difficultés de tout ordre.

M. Rodriguez: L'autre secteur, monsieur le président, comprend les institutions à charte provinciales. Le PRIF ne pourrait pas s'appliquer à ces institutions. Quelle solution proposez-vous à ce problème? L'autre soir, avec la SADC, il nous est apparu à M. Blenkarn et à moi-même, que, si l'on fait partie d'un club, on doit appliquer les règles de ce club. Ceux qui n'aiment pas les règles du club peuvent toujours créer leur propre assurance-dépôts dans les provinces.

M. Sinclair: Je crois que l'Association des compagnies de fiducie du Canada a proposé la même chose.

Le président: Nous allons en parler dès que le tour de M. Evans sera venu. . .

Ms Sinclair: At least in the short term, we should examine that approach quite carefully. We have raised a longer-term issue in a separate brief on the Constitution: whether institutions incorporated under provincial legislation and responsible to provincial regulators should be covered by a federal deposit insurance fund. We think that regulation of the financial sector would be much more efficient and would effectively put a lot more responsibility and accountability together if you said that institutions must be regulated in their entirety and insured in the jurisdiction in which they're incorporated.

The Chairman: It would be a lot simpler if this became the sole responsibility of the federal jurisdiction, too. There was probably little argument from all other members of the committee when we discussed this issue in the past. We have new members now, so I can't speak for them, but in the past this committee has certainly supported federal regulation of the financial system. Of course, that's a broader issue. . .

Ms Sinclair: I might comment, Mr. Chairman, on one of the effects of our proposal in most provinces, although probably not in the province of Quebec, which already has its own deposit insurance fund and a very well developed regulatory system. Many provinces would say that if they're on the line for deposit insurance and for the full regulatory responsibilities country–wide, they're really not very interested in this business any more. I think you would find some migration to the federal jurisdiction.

The Chairman: That might be a way to go.

Mr. Rodriguez: You mentioned a lot of unknowns in the FIRPing process, and while you accept it in principle, some things need to be fleshed out. I couldn't recall whether there's going to be any reference to regulations with this bill, and usually details get fleshed out in regulations. Are you saying that since there are no regulations attached to this bill, we should spell out all of these things in the bill itself?

• 1035

Ms Sinclair: We didn't see regulation-making power with respect to the issues that were causing us significant concern. I think there may be areas in which regulation could handle some of the problems that we've raised, not all of them but some of them. For instance, one thing that Mr. Mackenzie has asked me—and I think I can see his point—is that to the extent that you want to spell out more clearly what the rights of various classes of debenture-holder and shareholder are, relative to each other, you could do that by regulation. It doesn't have to be in the statute.

Mr. Soetens (Ontario): I have just a brief question that relates to the ultimate exposure of CDIC and its source of funds, which is the various member institutions. If an organization is taken over under the FIRP process, do I sense

[Traduction]

Mme Sinclair: Je crois qu'il faudrait examiner très attentivement cette approche, du moins à court terme. Nous avons soulevé une question à long terme dans un autre mémoire sur la Constitution où nous demandons si les institutions constituées en vertu de la loi provinciale et relevant des organismes de réglementation provinciaux devraient être couvertes par un fonds d'assurance-dépôts fédéral. Nous estimons que la réglementation du secteur financier serait beaucoup plus efficiente et efficace sur le plan de la responsabilisation si l'on exigeait que ces institutions soient entièrement réglementées et assurées dans la province où elles sont constituées.

Le président: Par ailleurs, il serait bien plus simple d'octroyer l'unique responsabilité au fédéral. Cet aspect a soulevé peu d'objections de la part des autres membres du comité lorsque nous l'avons débattu par le passé. Je ne sais pas ce qu'en pensent les nouveaux membres du comité, mais lorsque nous en avions discuté, les membres d'alors semblaient être en faveur de l'application d'une réglementation fédérale au système financier. Bien entendu, c'est une question plus vaste...

Mme Sinclair: Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais commenter une des conséquences qu'aurait notre proposition dans la plupart des provinces, mis à part le Québec qui a déjà son propre fonds d'assurance-dépôts et un système de réglementation très développé. Beaucoup de provinces diraient ne plus être intéressées si elles devaient mettre sur pied leur propre assurance-dépôts et prendre en charge des responsabilités complètes de réglementation. Je crois que l'on assisterait à une migration vers les compétences fédérales.

Le président: Ce serait peut-être une bonne façon de procéder.

M. Rodriguez: Vous avez signalé beaucoup de points flous dans le processus PRIF et, même si vous en acceptez le principe, il faudrait donner corps à certains éléments. Je ne me souviens plus si ce projet de loi mentionne le règlement. Généralement, le règlement contient plus de détails. Pensez-vous que nous devrions détailler tous les aspects en profondeur dans le projet de loi lui-même si l'on ne prévoit pas qu'il soit complété par un règlement?

Mme Sinclair: À notre avis, le pouvoir de réglementation n'est pas à mettre au nombre des causes graves de préoccupation. Il y a peut-être des secteurs où la réglementation pourrait régler certains des problèmes que nous avons soulevés, pas tous, mais certains d'entre eux. Par exemple, M. Mackenzie m'a demandé... et je comprends bien son raisonnement, si un règlement permettrait de définir plus clairement les droits des diverses catégories de détenteurs de débentures et d'actionnaires les uns par rapport aux autres. Il est certain que cela pourrait se faire par le truchement d'un règlement, sans être nécessairement précisé dans la Loi.

M. Soetens (Ontario): J'ai une brève question qui se rapporte à la responsabilité ultime de la SADC et à sa source de financement, en l'occurrence les diverses institutions membres. En cas d'application du processus PRIF à une

there is a concern that your liability is more than just the insured deposits, that you may end up having to pay out substantially more than you would if the institution wasn't taken over—for argument's sake—and simply was allowed to collapse?

Ms Sinclair: Yes.

Mr. Soetens: And you envision that to be a great dollar value?

Ms Sinclair: It is hard to know, but to give you just one very concrete possibility, which we don't find at all beyond the pale of the possible, it is quite possible that, when a decision is made to FIRP a financial institution, it's done on the basis that various classes of debenture holder and shareholder will be compensated in given amounts. If you have dissident shareholders or debenture holders who go for an assessment, and the assessor says, "You are right, and you've been shortchanged", that could increase the cost of the FIRP very, very significantly. There is no turning back at that point; there is no saying, "Oh, we would have been better off putting this institution into liquidation; it would have been cheaper".

Mr. Soetens: Also in your presentation today and in your submissions you are concerned about the fact that the member institutions or banks are not represented on the board of CDIC even though they could be, but they just, so far, have not been. My question relates to OSFI. Are you represented on their board? What is the difference if you're not represented on either board?

Ms Sinclair: In the case of OSFI we pay operating expenditures; in the case of CDIC we pay operating expenditures and the cost of failure in the system. The operating expenditures are something that are revealed annually and if we are unhappy we can comment, I suppose, publicly. We have never done so. We have had discussions over time about certain aspects of the fee levied on ourselves by OSFI, rather than their actual expenditures. But I think the nature of our potential liability in CDIC is very, very different from the nature of our potential liability in OSFI.

Mr. Rodriguez: But surely you can't be on the board of CDIC with the FIRPing powers in CDIC? You could be in a conflict situation.

Ms Sinclair: Don't forget, right now the bill would not provide for active people from the financial industry to be on the board. I also point out to you that this problem of conflict of interest, which we understand and we don't throw out the window, has been dealt with in virtually all... There's one country in the G-10, I believe, that we have looked at where the people aren't active, and that's the U.S. In the other cases you find active people either actually running the deposit insurance system or else on the board. And for whatever reason, those countries don't seem to find the conflicts unmanageable.

## [Translation]

organisation, est-ce que vous redoutez que votre responsabilité s'étendrait au-delà des dépôts assurés et que vous auriez à payer beaucoup plus que si la prise de contrôle de l'institution n'avait pas lieu et qu'on la laissait tout simplement faire faillite?

Mme Sinclair: Tout à fait.

M. Soetens: Et vous pensez que cela pourrait représenter des sommes considérables?

Mme Sinclair: C'est difficile à dire, mais pour vous donner un exemple très concret que nous estimons tout à fait plausible, il est tout à fait possible que la décision d'appliquer le processus PRIF à une institution financière soit prise en fonction des versements qui seront faits aux différentes catégories de détenteurs de débentures et d'actionnaires. Le coût du PRIF pourrait augmenter considérablement si certains détenteurs de débentures ou actionnaires ne sont pas d'accord et réclament une évaluation et si cette évaluation révèle qu'ils ont été lésés. À ce moment-là, il est trop tard pour revenir en arrière et opter pour la liquidation de l'institution, solution qui aurait été moins coûteuse.

M. Soetens: Vous déplorez, dans votre exposé d'aujourd'hui et dans les mémoires que vous avez présentés, le fait que les institutions membres ou les banques n'ont pas été, jusqu'à présent, représentées au conseil d'administration de la SADC, même si elles pourraient l'être. Ma question se rapporte au BSIF. Êtes-vous représentés à son conseil d'administration? Quelle importance cela a-t-il que vous ne soyez représentés dans aucun des deux conseils d'administration?

Mme Sinclair: Dans le cas du BSIF, nous contribuons aux dépenses de fonctionnement; dans le cas de la SADC, nous participons aux frais de fonctionnement et nous assumons les coûts des échecs du système. Les dépenses de fonctionnement sont publiées chaque année et je suppose que nous pouvons nous plaindre publiquement si elles ne paraissent pas justifiées. Nous ne l'avons jamais fait. À certains moments, nous avons eu des discussions, non pas sur les dépenses réelles du BSIF, mais sur les frais qu'il nous impose. Cependant, je crois que notre responsabilité potentielle auprès de la SADC est totalement différente de celle que nous avons vis-à-vis du BSIF.

M. Rodriguez: Mais il vous est impossible de faire partie du conseil d'administration de la SADC, en raison des pouvoirs que la Société a relativement au processus PRIF. Vous seriez en conflit d'intérêts.

Mme Sinclair: Il ne faut pas oublier que, pour le moment, le projet de loi ne prévoit pas que les membres du conseil d'administration soient recrutés parmi des représentants actifs du secteur de la finance. Je n'essaie pas d'évacuer le problème du conflit d'intérêts, mais il faut remarquer qu'il a été traité dans pratiquement tout... je crois qu'un seul des pays du G-10 que nous avons examinés n'admet que les personnes qui ne sont plus en activité. Ce sont les États-Unis. Dans tous les autres cas, il y a des représentants actifs du milieu de la finance qui gèrent le régime d'assurance-dépôts ou qui siègent au conseil d'administration. Pourtant, ces pays ne semblent pas être aux prises avec des conflits impossibles à contrôler.

Mr. Rodriguez: And they have FIRPing powers?

Ms Sinclair: We haven't looked at the FIRPing situation in all of those countries, Mr. Chairman.

• 1040

The Chairman: Under the existing superintendent's responsibilities under the existing act, he has the power to seize, right now, virtually on his own discretion for up to seven days, after which he has to get ministerial approval. Let's forget about the seven-day rule for a moment. He has the power to seize right now. If we were to broaden that to allow for him to reorganize—and I'm coming now back to the asset model versus the shareholder model—would that not go a long way to meeting what we're talking about?

Ms Sinclair: I think this is one of the things we might look at, and we might look at it very specifically in relation to how the system works in the U.S.

Ms Callbeck: Just a couple of things, Mr. Chairman. I want to come back to this lack of consultation. I know it has been mentioned to me that the banks can say they really weren't consulted, but after all this blue paper has been around since 1986. You must have studied that in detail and really what that is doing is putting that into legislation. What is your answer to that?

Ms Sinclair: Mr. Chairman, if you go back to the blue paper it's three paragraphs, it's pretty general stuff, and it's not exactly spelled out. The other thing I would comment on is that there has been a fair bit of water under the bridge and a fair bit of time gone by since that paper was released. It would be worthwhile sitting back and asking whether anything has changed or whether we have learned anything in the intervening period.

One thing I should point out so that we're absolutely clear is that the banking industry was not consulted on this bill, others were consulted. The legal community, a number of legal firms, were asked their views, and I would be dishonest if I said that wasn't one of the things that had rankled us. You would go to the legal community for it's expertise as non-funders and not as directly involved in financial markets as we are and you wouldn't go to us.

Ms Callbeck: To your knowledge, was it just the legal community that was consulted?

Ms Sinclair: As far as I know.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, the other thing I wanted to ask about is the board of directors. You are suggesting here it should include non-active bankers and trust company executives. Do you know of any cases in which you feel a better decision would have been made if these people had been on the board?

[Traduction]

M. Rodriguez: Est-ce que ces personnes ont également des pouvoirs semblables à ceux que confère le processus PRIF?

Mme Sinclair: Monsieur le président, nous n'avons pas examiné la situation à ce niveau dans tous les pays.

Le président: En vertu des responsabilités qui lui sont conférées par la loi actuelle, le surintendant a un pouvoir de saisie, dont il est le seul juge, pendant une durée de sept jours, après quoi il doit obtenir l'approbation ministérielle. Laissons de côté pour le moment cette règle des sept jours. Il dispose donc du pouvoir de saisie. Si on étendait ce pouvoir afin de lui accorder un pouvoir de réorganisation—je reviens maintenant à l'opposition entre le modèle relatif aux actifs et le modèle relatif aux actionnaires—est—ce que cela ne permettrait pas en grande partie d'obtenir les résultats que nous recherchons?

Mme Sinclair: Je crois que c'est un des aspects que nous étudierons, en le comparant probablement à la façon dont fonctionne le système américain.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'aimerais formuler simplement quelques commentaires. J'aimerais revenir à l'absence de consultations. On m'a dit que les banques n'avaient pas vraiment été consultées, mais, après tout, le livre bleu est en circulation depuis 1986. Vous devez avoir étudié en détail ce document qui est repris dans le projet de loi. Qu'avez-vous à répondre à cela?

Mme Sinclair: Monsieur le président, le livre bleu n'est pas très explicite puisqu'il ne contient que trois paragraphes plutôt vagues. Par ailleurs, beaucoup d'eau coulé sous les ponts depuis la publication de ce document. Il serait bon d'y revenir afin de se demander ce qu'on peut modifier et de vérifier si nous avons appris autre chose dans l'intervalle.

Pour que les choses soient tout à fait claires, j'aimerais préciser que le secteur bancaire n'a absolument pas été consulté au sujet du projet de loi alors que d'autres secteurs l'ont été. Les milieux juridiques, un certain nombre de cabinets d'avocats, ont pu présenter leur point de vue et ce serait mentir que d'affirmer que cela ne nous a pas indisposés. Le gouvernement demande l'opinion des milieux juridiques qui ne participent pas au financement de la Société et qui ne sont pas aussi engagés sur les marchés financiers que nous le sommes. Par contre, ils ne nous consultent pas.

Mme Callbeck: À votre avis, est-ce que seuls les milieux juridiques ont été consultés?

Mme Sinclair: À ma connaissance, oui.

Mme Callbeck: Monsieur le président, ma deuxième question porte sur le conseil d'administration. Vous proposez que d'anciens cadres de banques et de sociétés de fiducie siègent au conseil d'administration. Est-ce que vous avez connaissance de cas où une meilleure décision aurait pu être prise si de telles personnes avaient siégé au conseil?

Ms Sinclair: It's very hard to answer your question because we don't know the basis on which the decisions that had been made have been made. So I can't describe, Mr. Chairman, the extent to which we feel in the dark in our industry on the type of decision-making that goes on in the CDIC. I don't know.

I know we have looked at the statements of CDIC over time, year after year. We have looked at the escalation in operating costs that are in the public domain and we have asked why. We know that in the private sector expenses are very, very much being squeezed. We have asked the question: why are these numbers going up so quickly; why are the staff counts going up so quickly; why are we spending what we're spending on advertising when we know that people would prefer to get their information from the person they bank with in a bank branch or a trust company branch?

We have asked those questions and we felt unhappy with what we've been able to see of the operation of CDIC, but we don't see a lot of the very big decisions, the ones that potentially impose very large liabilities on us.

Mr. Shirley: Could I add to that, Mr. Chairman, by saying that we would feel more comfortable if on the board of CDIC there were some directors who really understood the nature and the workings of financial institutions. This is in no way casting aspersions on the outside directors, but the management and the directing of the financial institution carries a lot of risk. Having that detailed knowledge of what really constitutes a financial institution would give us quite a feeling of comfort, if that were vested in the CDIC board. By the way, in our recommendations, it is not simply retired bankers. We have recommended a number of retired trust company officers so that there is representation from the financial services industry, not just the banking industry.

• 1045

Mr. Rodriguez: Regarding this question of CDIC, along with in the bill it wants to be able to go to the CRF and increase its borrowing limit from \$3 billion to \$6 billion. Does that raise any questions in your mind?

Ms Sinclair: It raises the question of how you come up with the extra \$3 billion. As we see it, it certainly does appear to greatly increase the borrowing power of the corporation. If you look at the actions that are being taken or potentially taken under this bill, it is clearly not enough.

Mr. Rodriguez: Mr. McKinlay said the other night that it expects to be in the black this year.

Ms Sinclair: I would differentiate between its need for liquidity advances and the state of its financial statements.

The Chairman: I think that is fair to say. Let us assume you had a situation of a financial institution having \$15 billion in assets. Regardless of whether it is in the black today, tomorrow it could quite quickly require more funds, even if it is only on an interim basis.

[Translation]

Mme Sinclair: Il est très difficile de répondre à votre question, étant donné que nous ne connaissons pas exactement les critères sur lesquels ont été fondées les décisions. Par conséquent, monsieur le président, il m'est impossible de vous dire à quel point la prise de décisions à la SADC nous paraît nébuleuse. Nous ignorons tout de ce processus.

Je sais que nous examinons les déclarations publiées par la SADC année après année. Les coûts de fonctionnement sont publiés. Nous les avons examinés et nous avons demandé quelle est la raison de leur augmentation. Nous savons que le secteur privé réduit au maximum ses dépenses. Nous avons posé la question suivante: pourquoi ces dépenses augmentent-elles si rapidement? Pourquoi le personnel augmente-t-il aussi rapidement? Pourquoi consacrer tant de dépenses à la publicité alors que nous savons pertinemment que les gens préfèrent obtenir les informations dont ils ont besoin auprès de la personne avec laquelle ils font affaire à leur banque ou société de fiducie?

Nous avons posé toutes ces questions et nous ne sommes pas satisfaits du fonctionnement de la SADC, mais, en revanche, nous sommes tenus à l'écart des décisions vraiment importantes susceptibles de nous imposer de très lourdes responsabilités.

M. Shirley: J'aimerais ajouter, monsieur le président, que nous serions beaucoup plus rassurés si des personnes qui connaissent bien la nature et le fonctionnement des institutions financières siégeaient au conseil d'administration de la SADC. Je ne veux pas dénigrer les personnes de l'extérieur, mais il faut reconnaître que la gestion et la direction des institutions financières comportent beaucoup de risques. Nous serions tout à fait rassurés de savoir que le conseil d'administration de la SADC aurait des connaissances précises sur la nature des institutions financières. D'ailleurs, nous ne recommandons pas uniquement de faire appel à des banquiers en retraite. Nous recommandons de faire également appel à un certain nombre d'anciens cadres de sociétés de fiducie, afin qu'il y ait une représentation du secteur des services financiers et pas seulement des banques.

M. Rodriguez: La SADC demande au Trésor public de faire passer sa limite d'emprunt de 3 à 6 milliards de dollars. Est-ce que cela vous pose problème?

Mme Sinclair: Je me demande où il sera possible de trouver 3 milliards de dollars supplémentaires. À notre avis, il s'agit là d'une augmentation considérable du pouvoir d'emprunt de la Société. Cependant, ce n'est pas suffisant si l'on tient compte des mesures qui sont prises ou sont susceptibles de l'être en vertu du projet de loi.

M. Rodriguez: M. McKinlay nous a dit l'autre soir que la Société espère avoir un bilan positif cette année.

Mme Sinclair: J'aimerais faire une distinction entre ses besoins en avances de liquidité et ses états financiers.

Le président: C'est vrai. Prenons le cas d'une institution financière ayant des actifs de 15 milliards de dollars. Même si elle a un bilan positif aujourd'hui, il se peut très bien qu'elle ait besoin assez rapidement à l'avenir de fonds supplémentaires, ne serait-ce que pendant une certaine période.

We would like now to hear from Mr. Evans, from the Trust Companies Association. I would certainly invite you to stay on because it is possible that there will be some question later on triggered by whatever Mr. Evans has to sav.

I do not necessarily want to send you off here, but I would like to thank you for coming here today and for your presentation. I think it has been very helpful.

Ms Sinclair: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: We will pause for a moment.

• 1047

présenté aujourd'hui.

[Traduction]

Nous allons maintenant entendre le témoignage de M. Evans de l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Je vous invite à demeurer avec nous, car il est possible que le témoignage

de M. Evans nous amène à vous poser d'autres questions. Je ne veux pas vous chasser, mais je souhaite vous remercier pour votre présence et le témoignage très utile que vous avez

Mme Sinclair: Merci, monsieur le président.

Le président: Nous allons nous arrêter un moment.

• 1051

The Chairman: We have John Evans of the Trust Companies Association. I would like to welcome him today.

Mr. Evans, would you introduce the person with you and then proceed to any opening remarks. You're an old veteran of this committee and I don't think I have to tell you what the game plan

Mr. John Evans (President and C.E.O., Trust Companies Association of Canada): Thank you very much, Mr. Chairmam.

I would like to introduce Margaret Eckenfelder, who is my senior legal policy analyst in the association and has been essentially responsible for this particular area in the portfolio.

I have an opening brief I have provided to the committee, Mr. Chairman. I don't know what your time is like, but it would seem better to me to refrain from reading the entire brief, since it is available for your reading. Perhaps I could give a very brief introductory comment and then we could proceed to questioning.

The Chairman: We would prefer it that way.

Mr. Evans: First of all, Mr. Chairman, I think I have to say the association and the members of the association support the passage of the bill. We support the concept and we support the contents in large part.

There is essentially one area, a technical area, we are concerned about, proposed section 39, specifically 39.15, and we have made recommendations in that regard to the Department of Finance. They are considering those. We attached a copy of our letter to the Department of Finance in that regard as an appendix to the brief we have submitted here.

With those items corrected that can be corrected, either by way of a regulation-making power or by way of amendments to the bill, preferably the former because of the flexibility that introduces, we are prepared to see the legislation move forward expeditiously. I am somewhat taken aback by comments that have been made indicating this is legislation out of the blue. It certainly is not.

Le président: Nous allons entendre maitenant M. John Evans de l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Je lui souhaite la bienvenue.

Monsieur Evans, vous pourrez faire vos remarques préliminaires après avoir présenté la personne qui vous accompagne. Il n'est pas nécessaire de vous expliquer comment procéder puisque vous êtes un vieil habitué de ce comité.

M. John Evans (président et directeur général, Association des compagnies de fiducie du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais vous présenter Margaret Eckenfelder qui est l'analyste juridique principal de l'association. C'est elle qui est en grosse partie responsable de ce dossier.

Monsieur le président, j'ignore où vous en êtes au point de vue temps, mais je ne vais pas lire tout le mémoire que j'ai déposé au comité, puisque vous pouvez vous-même en prendre connaissance. Je vais me contenter plutôt de présenter quelques commentaires très brefs avant de passer aux questions.

Le président: Nous préférons fonctionner de cette manière.

M. Evans: Tout d'abord, monsieur le président, je dois dire que l'association et ses membres sont favorables au projet de loi. Nous en appuyons le principe et la plus grande partie du contenu.

Il y a un seul point, une disposition technique qui nous préoccupe. Il s'agit de l'article 39, plus précisément du paragraphe 39.15. Nous avons d'ailleurs présenté des recommandations à ce sujet au ministère des Finances. Ces recommandations sont actuellement à l'étude. Vous trouverez, en annexe au mémoire que nous avons déposé, une copie de la lettre que nous avons adressée à ce sujet au ministère des Finances.

Il est possible de faire ces rectifications soit en accordant un pouvoir de réglementation, soit en modifiant le projet de loi. Nous préférons la première option, en raison de la souplesse qu'elle procure. Une fois que ces correctifs seront apportés, nous ne verrons aucun inconvénient à ce que le projet de loi soit adopté rapidement. Je suis plutôt surpris par les commentaires de ceux qui prétendent que cette loi n'a absolument pas été annoncée.

The 1986 blue paper. . .Mr. Chairman, it's in my brief, on the first page of my brief; let me just read the two paragraphs. The FIRP legislation that has been introduced goes right down the line. There is absolutely no difference between what the blue paper said it was going to do and what the FIRP legislation will do if passed.

It simply says, and I am quoting from the blue paper:

Where a regulated financial institution is confronted with a situation of actual or imminent insolvency the Governor in Council will be given authority to vest all of the capital of the institution by Order in Council in the CDIC. Capital for this purpose will include subordinated debentures. The legislation will set out the conditions precedent, such as substantial capital impairment, where this authority could be exercised. The objective will be the rehabilitation of the business of the financial institution.

CDIC will not only have full powers to manage the affairs of the institution but also all the powers of a shareholder to effect a merger or sale of assets. The value of the interests of the former holders of capital will be subsequently determined by an assesser and any value so determined will be paid out to the former holders. The assesser will make a final and binding determination in accordance with the terms of his mandate.

Mr. Chairman, our analysis of Bill C-48 indicates clearly to us that this is precisely what the FIRP legislation does. It does no more; it does no less. Now there are technical implementation matters that, as I mentioned, caused us some concern. We made recommendations on those. But certainly after the period over which we have been working on financial institution reform legislation, from 1986 until 1992, it's beyond my imagination someone could be surprised by the introduction of this legislation.

• 1055

There have been discussions in principle of these matters. We, as the bankers, received notification of the introduction of the formal bill some time before December—two weeks before December, to be specific. We had meetings with Mr. King.

Subsequently, we have been in discussion with the CDIC officials. We've been in discussion with Mr. King. We've been in discussion with other officials of the Department of Finance on aspects of the bill. We have had now over two months to look at what is a relatively straightforward piece of legislation in principle, and we are prepared at this time to give that legislation our endorsement and to ask you to proceed expeditiously with its passage.

I say this because in our view it is absolutely essential to give the power included in this FIRP legislation to the federal regulator—and the Deposit Insurance Corporation subsequently—to make quick and speedy resolution of troubled institutions.

The last thing the country needs is to have financial institutions in a difficult situation, being dragged day after day through the headlines of the newspapers, and causing great concern among citizens in this country—citizens, and especially depositors in financial institutions.

[Translation]

Le Livre bleu de 1986... J'en parle, monsieur le président, à la première page de mon mémoire. Je vais vous lire les deux paragraphes en question. Le projet de loi sur le PRIF respecte en tout point le modèle proposé par le Livre bleu. Il n'y a absolument aucune différence entre ce modèle et la structure qu'appliquera la loi sur le PRIF si elle est adoptée.

Le Livre bleu déclarait tout simplement ce qui suit:

Lorsqu'une institution financière réglementée sera confrontée à une situation d'insolvabilité effective ou imminente, le gouverneur en conseil sera habilité à confier tout le capital de l'institution, par décret du conseil, à la SADC. Le capital comprendra à cette fin les obligations subalternes. La législation établira les conditions préalables, par exemple le fait d'avoir un capital sensiblement obéré, à l'exercice de ce pouvoir. L'objectif sera de redresser la situation de l'institution.

La SADC aura non seulement les pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, mais aussi tous les droits d'un actionnaire pour procéder à une fusion ou vendre les éléments d'actif. La valeur de la participation des anciens détenteurs du capital sera déterminée ensuite par un évaluateur et leur sera versée. La détermination de l'évaluateur sera finale et exécutoire, conformément à son mandat.

Monsieur le président, nous sommes convaincus que le projet de loi C-48 sur le PRIF va exactement dans ce sens. Il ne fait ni plus ni moins que ce que prévoyait le Livre bleu. Comme je l'ai dit, certains points techniques de mise en application nous paraissent nécessiter certaines modifications. Nous avons présenté des recommandations à ce sujet. Mais il est tout à fait impensable que l'on puisse être surpris par ce projet de loi puisque nous nous penchons sur la réforme des institutions financières depuis 1986.

Il y a eu des discussions de principe sur ces questions. Nous autres, les banquiers, avons été avisés du dépôt du projet de loi officiel quelque temps avant le mois de décembre, deux semaines avant le mois de décembre, pour être précis. Nous avons rencontré M. King.

Par la suite, nous avons eu des entretiens avec les représentants de la SADC. Nous avons eu des entretiens avec M. King. Nous avons également communiqué avec les représentants du ministère des Finances pour discuter de certains aspects du projet de loi. Nous avons donc disposé de plus de 2 mois pour examiner une loi relativement simple et nous sommes prêts actuellement à donner notre appui à ce projet de loi et à vous recommander de l'adopter le plus rapidement possible.

En effet, il me paraît absolument essentiel d'accorder le pouvoir prévu par le projet de loi PRIF à l'organisme fédéral de réglementation—et ultérieurement a la Société d'assurance-dépôt—pour qu'ils puissent régler rapidement la situation des institutions en difficulté.

Le Canada ne peut absolument pas tolérer que des institutions financières en difficulté fassent jour après jour la première page des journaux et suscitent l'inquiétude parmi la population et surtout chez les déposants.

Those situations have to be resolved. Every country in the modern world with deposit insurance has legislation of a similar kind. It might not be exactly the same, but certainly in the United States they can move in very quickly and they can seize assets. They can take over the institution. They can run the institution. They can sell the institution off as a going concern. They can liquidate the institution.

Effectively all we are doing is saying, in the final phase or one of the final phases of our financial institutions' legislation introduced as the blue paper—the green paper, the blue paper, the white paper, the legislative proposals—one of the integral parts of that whole regulatory reform was providing the regulators and CDIC with the powers to move in and take action to resolve troubled institutions. This is the legislation. It's no surprise. Every other country gives their regulators the power to do something along these same lines and certainly our regulators should too.

I'm also surprised to hear it's the Deposit Insurance Corporation that is not competent to carry out this mandate because the recommendation for a FIRP does not come from the Deposit Insurance Corporation. It comes from the Office of the Superintendent of Financial Institutions.

It is the experts in the Office of the Superintendent who assess an institution, determine the institution is in great difficulty, and make the recommendation to the deposit insurer who carries the liability for loss to take action. The CDIC then makes recommendation to the minister and the minister, through the Governor in Council, will then make the final decision as to the action that should be taken.

But it is not CDIC that determines a FIRP should be undertaken. OSFI determines it. Certainly that indicates to me the Office of the Superintendent is integrally involved in any such decision. In fact, without such a recommendation it's hard for me to understand how CDIC would undertake this. The minister certainly would not accept such a recommendation without a prior recommendation from OSFI and without advice from the Office of the Superintendent. So that bothers me as well.

The last part of the legislation I want to just comment on briefly is the advertising provisions. Ms Sinclair indicated that CDIC advertising is not the way we should be going in trying to inform consumers about the existence and features of deposit insurance. It should be done by branch personnel, by people the depositors are dealing with at the branch level. We certainly agree with that. We've agreed with that for a long time.

#### • 1100

Part of this legislation corrects that problem so that in fact the people in the branches of trust companies and banks will actually be able to tell people that deposit insurance exists. It has been a ludicrous situation in the past not to be able to inform people but to have to do sign language and hand them a brochure from CDIC, and say, "Read this and you'll know the answer to your question". It would be relatively simple to say, "Yes, how much do you have? It's

### [Traduction]

Il faut trouver une solution à de telles situations. Tous les pays modernes offrant une assurance-dépôt ont adopté des lois de ce type. Ce ne sont peut-être pas exactement les mêmes, mais les Etats-Unis, entre autres, peuvent agir très rapidement et saisir les actifs. Ils peuvent prendre le contrôle d'une institution financière et en assurer la direction. Ils peuvent aussi la liquider.

Tout ce que nous disons, c'est que la dernière phase ou l'une des dernières phases de la législation sur les institutions financières présentée dans le Livre bleu—le livre vert, le livre bleu, le livre blanc, les propositions législatives—nous disons qu'une des parties intégrantes de cette réforme réglementaire consiste à accorder aux responsables de la réglementation et à la SADC le pouvoir d'intervenir et de prendre des mesures pour régler la situation des institutions en difficulté. Voilà ce que propose le projet de loi. Il n'y a aucune surprise là-dedans. Tous les autres pays confèrent à leurs organismes de réglementation le pouvoir d'intervenir de cette manière et nos organismes de réglementation devraient, eux aussi, avoir un tel pouvoir.

Je suis surpris également d'entendre dire que la société d'assurance-dépôt n'a pas la compétence voulue pour exercer son mandat, puisque la recommandation de procéder à une restructuration ne provient pas de la société d'assurance-dépôt, mais du bureau du surintendant des institutions financières.

C'est aux spécialistes du bureau du surintendant qu'il incombe d'évaluer une institution, de décider si elle connaît de graves difficultés et de recommander de mesures à la société d'assurance-dépôt qui est responsable des pertes. La SADC peut présenter des recommandations au ministre et celui-ci peut prendre, par l'intermédiaire du gouverneur en conseil, la décision finale concernant les mesures à prendre.

Mais ce n'est pas la SADC qui décide d'effectuer une restructuration. Ce rôle revient au BSIF. Pour moi, il est clair que le bureau du surintendant prend pleinement part à cette prise de décision. De fait, je ne vois pas comment la SADC pourrait s'y prendre sans sa recommandation. Le ministre n'accepterait certainement pas une telle recommandation sans une recommandation préalable du BSIF ou sans lui demander son avis. Par conséquent, je ne comprends pas cette objection.

La dernière partie du projet de loi que j'aimerais commenter brièvement concerne la publicité. M<sup>me</sup> Sinclair estime que la SADC ne devrait pas avoir recours à la publicité pour informer les consommateurs sur l'existence et les caractéristiques de l'assurance-dépôt. Elle préfère que ces informations soient diffusées par le personnel des succursales bancaires, par les personnes avec qui les déposants font affaire. Nous sommes tout à fait d'accord avec cela. Il y a longtemps que nous le demandons.

Ce projet de loi redresse en partie cette situation en permettant aux employés des succursales des compagnies de fiducie et des banques de dire aux clients que l'assurance-dépôt existe. J'ai toujours trouvé plutôt ridicule que l'on ne puisse pas informer les gens, et que l'on soit obligé de leur faire des signes et de leur remettre une brochure de la SADC, en leur disant: «Lisez cela, et vous aurez la réponse à votre question». Il serait relativement simple de dire tout

less than \$60,000, yes this deposit does qualify, so therefore this deposit into your account, which has a total amount less than that, is covered by deposit insurance".

Right now that's an offence, which I find totally ridiculous, and this legislation will provide for corrections to that. With that all being said, Mr. Chairman, I would simply say we support the legislation. Our reservations have been made known to the Department of Finance and to CDIC. They are looking into the situation and have indicated to us that they should be correctible and that they will be submitting these to you for consideration.

With that being said, Mr. Chairman, I simply don't see why Parliament has to spend a great deal more time dealing with this. I would expect that there are probably better things for parliamentarians to be doing than worrying about deposit insurance at this particular time.

There's going to be a broader question of deposit insurance reform. I know the Senate is going to look into this. You will want to look into this too, I'm quite sure. We are prepared at that time to get into the broad debate about the nature and philosophy of deposit insurance in this country, which we've debated ad nauseam in the past and I suppose in my own mind it will come to the same resolution after we do it again. If that's something we should be doing in the future, I am certainly prepared to join in debate with everyone else involved.

That is not the purpose of FIRP, and that's not the purpose of C-48, and I don't think we should confuse the two.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: This is kind of a little bit strange here. Do you guys and the CBA, the Canadian Bankers' Association, oppose each other on a point of principle, as the opposition in Parliament opposes the government, just because it's sort of their duty to do so? What is going on here?

Mr. Evans: No, we generally don't. As a matter of fact, in many cases we support each other. I think you'll recall, Mr. Chairman, that in respect of the passage of the individual pieces of legislation, the Bank Act, the Trust Companies Act, the insurance act and so on—the associations did not oppose each other at all. In fact, we strongly supported each other in pushing for the legislation. In respect of the GST and how that should apply to financial institutions, we supported each other very strongly. But there are other areas where there are differences of opinion, and I think it's understandable—

The Chairman: Or differences of interests, maybe. Why don't you put it that way?

Mr. Evans: Well, differences of interest, I think, would probably be even a better choice of words.

The Chairman: I think I have this figured out now a little better than I did before today.

Mr. Evans: There are differences of view about deposit insurance, depending on whether you are a very large institution or a medium or small institution.

### [Translation]

simplement: «Oui, combien d'argent avez-vous dans notre succursale? Moins de 60,000 dollars? Alors oui, votre argent est assuré par l'assurance-dépôt».

Dire cela, à l'heure actuelle, c'est contraire à la loi, ce que je trouve parfaitement ridicule, et ce projet de loi va redresser la situation. Cela dit, monsieur le président, j'ajouterai seulement que nous appuyons le projet de loi. Nous avons fait part de nos réserves au ministère des Finances et à la SADC. Ils examinent les difficultés que nous avons soulevées, et ils nous ont répondu qu'elles devraient pouvoir être corrigées et qu'ils allaient vous présenter les modifications pour que vous puissiez les examiner.

Cela dit, monsieur le président, je ne vois pas pourquoi le Parlement devrait consacrer plus de temps à cette question. Il me semble que les parlementaires auraient bien d'autres chats à fouetter que de se préoccuper de l'assurance-dépôt par les temps qui courent.

La réforme de l'assurance-dépôt devrait être plus importante. Je sais que le Sénat va examiner la question. Vous allez, vous aussi, vouloir l'examiner, j'en suis persuadé. Nous sommes tout à fait disposés à participer à un débat à caractère plus général sur la nature et le principe même de l'assurance-dépôt au Canada, dont nous avons d'ailleurs débattu ad nauseam par le passé, et je suppose qu'après tout cela, nous allons arriver aux mêmes conclusions. Si un tel examen est à prévoir, je suis tout à fait disposé à participer aux discussions avec tous les intéressés.

Ce n'est pas l'objectif du PRIF, ni du projet de loi C-48, et je pense qu'il ne faudrait pas confondre les deux.

Merci infiniment, monsieur le président.

Le président: C'est un peu étrange, ne trouvez-vous pas? Vous opposez-vous à l'Association des banquiers canadiens par principe, un peu comme l'opposition au Parlement s'oppose au gouvernement, tout simplement parce qu'elle a le devoir de le faire? Que se passe-t-il, exactement?

M. Evans: Non, pas en règle générale. D'ailleurs, il arrive bien souvent que nous nous appuyons mutuellement. Vous vous souviendrez, je pense, monsieur le président, que nos associations ne se sont pas opposées l'une à l'autre quand on a apporté des modifications à la Loi sur les banques, à la Loi sur les compagnies fiduciaires, à la Loi sur les assurances, etc. En fait, nous avons même fait front commun pour que ces modifications soient adoptées. Nous nous sommes aussi serré les coudes quand est venu le temps de discuter de la façon dont la TPS devrait s'appliquer dans le cas des institutions financières. Mais, il y a d'autres aspects sur lesquels nous divergeons, et je pense que l'on peut comprendre...

Le président: Vous avez peut-être aussi des intérêts différents. Pourquoi ne pas le dire ainsi?

M. Evans: Oui, des intérêts différents. Ce serait peut-être plus juste, en effet.

Le président: Je pense que je comprends maintenant un peu mieux la situation qu'au début de la séance.

M. Evans: On voit l'assurance-dépôt différemment, selon que l'on est une très grande institution ou une institution de taille moyenne ou réduite.

The Chairman: If you're a very large institution, you probably wouldn't want any at all.

Mr. Evans: That's correct, because there is such a thing as "too big to fail", although it doesn't exist in Canada officially.

Ms Callbeck: I take it that you don't feel this legislation is being rushed. On previous legislation that the government tabled, legislation that concerned you, were you consulted more than on this bill, or is this standard procedure?

Mr. Evans: No. In my history in the association plus my previous history here, it was not typical to provide the interested parties with specifics on legislation except in the form of a draft bill. If it was a broad, far-reaching bill that had many implications, governments have been known to introduce draft legislation for discussion, go through a consultation process, bring the ideas back, and then table legislation in Parliament.

• 1105

If it's a relatively straightforward and narrow piece of legislation, the governments have typically introduced legislation into the House and the discussion took place thereafter. This is legislation in a latter sense. It's narrow and we were well informed in advance of what it was going to be. Those two paragraphs are brief, but they say it all. They tell you precisely what this legislation is intended to do.

Without draft legislation or without legislation, the legislative wording, it is difficult to see how you would add any more information to the debate. As a result discussions were held to say "it's coming, prepare yourself, this is what it's going to do", and when the legislations was tabled, it was "here's how it's going to do it". Now I find that totally acceptable and a totally reasonable way of proceeding. When I was in Parliament the government proceeded in precisely that fashion; previous governments also did and subsequent governments will have to do the same thing.

Ms Callbeck: It may be narrow legislation, but it seems to me it's giving tremendous powers to federal authority. I take it you don't feel then that we could gain by looking at what has happened in other countries and learning by their mistakes.

Mr. Evans: Mr. Chairman, if we haven't looked at what's going on in other countries in the area of financial institution reform by now, it's too late, because we have been going down a road in this country on financial institutions reform from 1967 onward. There has been a relatively consistent philosophy about how you regulate and deal with financial institutions.

I guess you could say there are two poles: One end of the spectrum would say it's a totally free market, everything goes, that if an institution goes down and you have money in it too bad for you, you should have been in there looking at [Traduction]

Le président: Oui, une très grande institution ne s'intéresserait probablement pas du tout à l'assurance-dépôt.

M. Evans: C'est juste, car il y a des institutions qui sont trop importantes pour faire faillite, bien qu'il n'y en ait pas au Canada officiellement.

Mme Callbeck: Vous n'avez pas l'impression que l'on cherche à aller un peu trop vite avec ce projet de loi. Au sujet des projets de loi que le gouvernement a déposés, et qui vous concernaient particulièrement, avez-vous été consultés davantage que sur ce projet de loi, ou est-ce toujours ainsi?

M. Evans: Non. Depuis que je travaille pour l'association et au cours des années que j'ai passées ici, en tant que député, la coutume n'a jamais été de fournir des détail précis sur les projets de loi aux partis intéressés, si ce n'est sous la forme d'un projet de loi. Dans le cas des projets de loi à vaste portée et dont les incidences sont nombreuses, les gouvernements ont toujours eu coutume de présenter un projet de loi à des fins de discussion, de procéder ensuite à des consultations, de faire le point et d'apporter les modifications nécessaires, pour ensuite présenter le projet de loi au Parlement.

Quand il s'agit d'un projet de loi plutôt simple et dont la portée est réduite, les gouvernements présentent généralement le projet de loi à la Chambre et le soumettent ensuite à la discussion. C'est donc le cas du projet de loi C-48, je pense. Son étendue est limitée, et nous avons été prévenus de sa teneur. Ces deux paragraphes sont brefs, mais ils résument très bien l'intention du projet de loi.

Sans projet de loi, sans formulation du projet de loi, il est difficile de voir comment on pourrait ajouter quoi que ce soit au débat. Nous avons été averti de ce qui se préparait, et quand les projets de loi ont été déposés, nous avons été prévenus de la façon dont le gouvernement allait s'y prendre. C'est une façon de procéder qui m'apparaît tout à fait acceptable et raisonnable. À l'époque où j'étais député, c'est précisément ainsi que le gouvernement a procédé, comme l'ont fait les gouvernements qui l'ont précédé, et comme devront le faire les suivants.

Mme Callbeck: C'est peut-être bien un projet de loi dont la portée est limitée, mais il me semble qu'il accorde de nombreux pouvoirs aux autorités fédérales. Si je comprends bien, donc, vous ne pensez pas que nous aurions tout intérêt à regarder ce qui s'est fait dans d'autres pays et à tirer des leçons de leurs erreurs.

M. Evans: Monsieur le président, si nous n'avons pas encore examiné ce que l'on fait dans d'autres pays pour réformer les institutions financières, il est trop tard pour commencer à le faire, car la réforme des institutions financières que nous avons entreprise dans notre pays ne date pas d'hier. Nous avons commencé en 1967. Nous avons toujours été plutôt constants dans la façon de réglementer et de traiter les institutions financières.

On pourrait dire qu'il y a deux extrêmes. D'un côté un marché complètement libre, où tout est permis, et si l'institution avec laquelle vous faites affaire se retrouve en difficulté, tant pis pour vous, vous n'aviez qu'à examiner le

the financial statements of the institutions, you should have been protecting yourself. It's depositor beware. The other extreme is, no, there should be a deposit insurance system to protect the depositors, which was introduced in 1967 by governments. But if you're going to have a deposit insurance and behind the deposit insurer the taxpayer stands liable, then you better have some way of making sure that those institutions are not providing an execessive risk to the system.

So you have a regulatory structure built up and that regulatory structure has to have certain powers. We have followed that approach and said market discipline because of the nature of depositors and because of the nature of financial information doesn't really work; you can't depend on depositors to look after their own interests, somebody has to help them. So we've taken the regulatory approach, deposit insurance regulation as opposed to market discipline, let the depositor beware. The philosophy that has been followed here and in most other countries from 1967 is an example, but it goes way beyond that. Philosohically every government in this country has supported that kind of a view.

The problem that arises is whether or not the regulators have the powers to minimize the risk to the Deposit Insurance Corporation and thereby to the taxpayers. What has evolved is the fact that the regulators did not have sufficient powers.

In 1987 we introduced some new changes. They introduced the Office of the Superintendent of Financial Institutions Act, which created a regulator with powers. In addition the 1986 blue paper contemplated that there should be another way of getting institutions off the street. There should be this FIRP power to resolve institutions in order to minimize the risk exposure of the deposit insurance fund and thereby the risk exposure of Parliament and the taxpayers. These actions are totally consistent with the philosophy of deposit insurance of financial institutions reform regulation this country has followed for generations.

Ms Callbeck: Maybe a study has been done.

The Chairman: The Porter commission in 1964. You can go back there. I don't know about before that, but back in 1964 there was the Porter commission. We have had several since, including the Estey commission and others, and they've all been in this. Mr. Estey is going to be here next Wednesday.

• 1110

Mr. Evans: There was the Economic Council report in 1976.

The Chairman: We reported in 1986.

Ms Callbeck: The Estey report was back in 1986. A lot of things have happened in the financial community since then. I would think we could learn a great deal by looking at the United States, for example.

### [Translation]

bilan de l'institution, vous n'aviez qu'à vous protéger. C'est au déposant à faire attention. De l'autre côté, on voudrait qu'il y ait un système d'assurance-dépôt destiné à protéger les déposants, ce que le gouvernement a institué en 1967. Mais si l'on tient à une formule d'assurance-dépôt, et que ce sont les contribuables qui en sont redevables en bout de course, il faut s'assurer que ces institutions ne représentent pas de risque excessif pour le système.

Il faut donc une structure de réglementation qui soit dotée de certains pouvoirs. Nous avons appliqué ce principe, et nous avons constaté qu'en raison du caractère même des déposants et de l'information en matière de finances, le principe de l'autodiscipline du marché ne marche pas vraiment. On ne peut pas compter sur les déposants pour qu'ils veillent eux-mêmes sur leurs intérêts. Quelqu'un doit les aider. Nous avons donc adopté la voie de la réglementation, de l'assurance-dépôt, plutôt que celle de l'autodiscipline du marché. Le principe que l'on a suivi ici, ainsi que dans la plupart des autres pays depuis 1967, en est un exemple, mais cela va encore plus loin. Tous les gouvernements de notre pays ont respecté ce principe.

Le problème qui se pose, c'est la mesure dans laquelle les autorités de réglementation ont en réalité les pouvoirs d'atténuer le risque pour la Société d'assurance-dépôt et, par conséquent, pour les contribuables. Or, nous avons constaté que leurs pouvoirs ne sont pas suffisants.

En 1987, nous avons apporté quelques modifications. Nous avons adopté la Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières, qui créait une autorité de réglementation dotée de certains pouvoirs. En outre, dans le Livre bleu de 1986, on disait qu'il devrait y avoir un autre mécanisme permettant de fermer les portes de certaines institutions. Il devrait y avoir un instrument comme le PRIF, qui permettrait de dissoudre certaines institutions, de manière à atténuer les risques courus par la Société d'assurance-dépôt et, ce faisant, par le Parlement et les contribuables. Ces mesures sont tout à fait fidèles au principe des règlements ayant trait à la réforme de l'assurance-dépôt à l'intention des institutions financières que nous appliquons depuis des générations dans notre pays.

Mme Callbeck: Une étude a peut-être été faite.

Le président: Oui, en 1964, par la commission Porter. On peut remonter jusque-là. Je ne sais pas s'il y a eu d'autres études qui ont été faites avant cela, mais en 1964, il y a eu la commission Porter. Il y en a eu plusieurs autres depuis, notamment la commission Estey et quelques autres, et elles ont toutes étudié ces questions. M. Estey doit justement venir témoigner mercrédi prochain.

M. Evans: Il y a aussi eu le rapport du Conseil économique en 1976.

Le président: Et le nôtre, en 1986.

Mme Callbeck: La commission Estey a aussi déposé son rapport en 1986. Il y a eu de nombreux développements dans le milieu des finances depuis lors. Je pense que nous pourrions apprendre bien des choses si nous examinions ce qui s'est passé aux États-Unis, par exemple.

The Chairman: On what not to do.

Ms Callbeck: That's right. We could learn from their mistakes.

Mr. Evans: Mr. Chairman, I would strongly suggest that the United States could learn a lot by looking at us.

Ms Callbeck: Well, I agree. It works both ways.

The Chairman: We've discovered that on other issues, too, recently in this committee.

Ms Callbeck: Maybe a lot of study has gone into this bill, but I certainly don't get that feeling.

Mr. Evans: Mr. Chairman, the task force Ms Eckenfelder chairs has looked at this very carefully. They have studied it in detail. And the member companies, my member companies, indicate that with the exceptions mentioned in the brief, proposed section 39 and another, they are prepared to support the legislation. They see the need for it.

The medium to smaller institutions are the ones that will take the brunt of the consumer concern that is caused by having troubled institutions with their name tagged on the end of it dragged up and down Bay Street and all over the front pages of *The Globe and Mail, The Financial Post,* and *The Toronto Star* every day. They are saying, yes, this is a heavy power, it indeed gives the regulator a strong power. But the regulator must have that power if we're not going to be exposed to the kinds of things we've been exposed to, such as Standard Trust. This committee looked at the Standard Trust situation. The point being, Mr. Chairman, is the regulator did not have the power to move in and deal with that situation expeditiously.

The Chairman: The courts can have a run at it for a while, and then we can come back to it.

Mr. Evans: I believe this matter has been studied. Certainly, my staff and myself and my member companies have examined this matter and are prepared to support it. The whole area of financial institutions reform has been studied ad nauseam since 1984. Certainly we are urging speedy passage.

The Chairman: But you started it in 1982.

Mr. Evans: Yes, I know.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, one more question. You've heard the bankers' association say that they want the federal authorities to be able to seize the rights of the assets rather than the rights of the shareholders and the debt holders. Have you studied that?

Mr. Evans: Yes. There are two ways.

Ms Callbeck: What's wrong with their proposal?

Mr. Evans: The seizing of assets is effectively a power the Deposit Insurance Corporation or the government has now. It's a seizing of the capital. It's a seizing of the rights of the shareholders and debenture holders that is the problem.

[Traduction]

Le président: Sur les choses à éviter, oui.

Mme Callbeck: C'est juste. Nous pourrions tirer des leçons de leurs erreurs.

M. Evans: Monsieur le président, je suis fermement convaincu que les États-Unis auraient beaucoup à apprendre de nous.

Mme Callbeck: Oui, je suis d'accord. C'est réciproque.

Le président: Nous l'avons constaté aussi à d'autres reprises, lorsque notre comité a examiné d'autres dossiers.

Mme Callbeck: Ce projet de loi a peut-être été examiné de long en large, mais ce n'est sûrement pas l'impression qui s'en dégage.

M. Evans: Monsieur le président, le groupe de travail que préside M<sup>me</sup> Eckenfelder l'a examiné très attentivement. On l'a étudié en détail. Et les sociétés qui font partie de notre association disent qu'à l'exception des réserves qui sont exprimées dans le mémoire au sujet de l'article 39 et d'un autre article, elles sont prêtes à appuyer le projet de loi. Elles en voient la nécessité.

Ce sont les moyennes et les petites institutions qui vont souffrir le plus de l'inquiétude provoquée chez les consommateurs, qui sera causée par le fait que ce sont les institutions en difficulté qui seront les plus maltraitées à Bay Street et à la une du *Globe and Mail*, du *Financial Post* et du *Toronto Star* chaque jour. Oui, ils trouvent que c'est un pouvoir important donné à l'autorité de réglementation. Mais il faut qu'elle ait ce pouvoir si nous voulons éviter d'autres aventures comme celle que nous avons vécue avec Standard Trust. Vous avez examiné l'affaire de Standard Trust. Ce qu'il est important de préciser, monsieur le président, c'est que l'autorité réglementaire n'avait pas le pouvoir d'intervenir et de régler rapidement cette situation.

Le président: Nous pouvons toujours voir ce que décideront les tribunaux, et nous y reviendrons ensuite.

M. Evans: Je pense que la question a bien été étudiée. Mon personnel, les compagnies membres de l'Association et moimême avons examiné ce projet de loi, et nous sommes disposés à l'appuyer. Nous avons étudié toute la question de la réforme des institutions financières ad nauseam depuis 1984. Nous vous incitons donc fortement à adopter rapidement ce projet de loi.

Le président: Mais, vous avez même débuté en 1982.

M. Evans: Oui, je le sais.

Mme Callbeck: Monsieur le président, une dernière question... l'Association des banquiers nous a dit souhaiter que les autorités fédérales puissent saisir les droits afférents aux actifs plutôt que les droits des actionnaires et des détenteurs de titres de créance. Avez-vous examiné cette question?

M. Evans: Oui. Il y a deux aspects à considérer, en réalité.

Mme Callbeck: Que reprochez-vous à la proposition de l'Association des banquiers?

M. Evans: La saisie des actifs est bel et bien un pouvoir que possède la Société d'assurance-dépôt ou le gouvernement à l'heure actuelle. C'est le capital de l'institution que l'on saisit. C'est la saisie des droits des actionnaires et des détenteurs de débentures qui pose problème.

Finance

[Text]

You see, you have an institution that finds itself getting into a difficult situation. That institution is struggling to survive and they perhaps start doing things that are on the edge to try to pull themselves back. The deposit insurer sees this kind of thing happening. You can throw a cease and desist order out there; you can throw deposit insurance premium surcharges at them, it is not going to do a damn thing. It is just going to make matters worse.

What we want to see is a power that enables the deposit insurer, enables OSFI, the superintendent's office, to say "the institution is getting themselves into trouble and the actions they are taking are making matters worse, and it is progressive", and to be able to walk in and say "let's try to find a resolution to this, find a merger partner, get you into a situation where you're back on stable grounds". And if the institution then says, "no, we're fine", and it is determined that they continue to not be, to be able to walk in and say "well, we're going to do it for you because we're standing behind you with all the liability and we are going to minimize that liability to the deposit insurer and to the taxpayer". They recommend FIRP and they move in and they force a wedding, a merger.

• 1115

This is not new in Canada. If you look at the banking situation up to 1957, there used to be a lot of banks in this country, but forced marriages took place all during the 1950s and 1960s. The Toronto-Dominion Bank wasn't the Toronto-Dominion Bank; it was the Bank of Toronto and the Dominion Bank, which were put together. The Canadian Imperial Bank of Commerce is a combination of institutions. All the big banks today are a combination of many institutions, so it's not unheard of to bring institutions together to form a larger entity.

However, if you have an institution in trouble and you don't have any way of forcing such a merger, and day after day the institution is dragged through the media and depositors start getting scared and pulling their deposits and going to other institutions and the situation gets worse and worse, then instead of having an institution that you can put together with another and create a strong, competitive, viable institution, you have a corpse. When that happens, you have a big liability that's going to hit the Deposit Insurance Corporation, and is going to hit the taxpayers ultimately.

That is the kind of situation this legislation is meant to address and to resolve. I suggest to you that it is badly needed and it is definitely in the public interest to proceed in this way.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I have other questions, but because of time I'll pass.

Mr. Soetens: Comments have been made by the Bankers' Association, among others, about lack of representation on the board of CDIC of people who are involved in the business, shall we say. Does that concern the Trust Companies Association?

[Translation]

On a affaire à une institution qui éprouve des difficultés. Elle se débat pour survivre, et il peut arriver que ses administrateurs commencent à prendre des mesures plutôt douteuses pour tenter de se sortir du pétrin. Les gens de l'assurance-dépôt voient ce qui se passe. Ils peuvent bien lancer une ordonnance d'interdiction à l'institution ou lui imposer des primes plus élevées, cela ne donnera absolument rien. Le seul effet sera d'aggraver encore les choses.

Ce que nous souhaitons vraiment, c'est un pouvoir qui permette à la SADC, au BSIF, le bureau du surintendant, de dire: «La situation de l'institution s'aggrave, et les mesures que prennent ses administrateurs ne font qu'empirer la situation», d'intervenir et de proposer de trouver une solution, de trouver un partenaire en vue d'une fusion, de redresser la situation de manière à assurer l'avenir de l'institution. Et si l'institution répond que tout va bien et que l'on constate par après que ce n'est pas le cas, nous proposons que l'autorité réglementaire puisse revenir à la charge en disant qu'elle va forcer les choses, car c'est elle qui écopera en bout de course, et elle doit réduire le plus possible le risque pour l'assurance-dépôt et le contribuable. L'autorité de réglementation recommande alors un PRIF, et organise un mariage, une fusion forcée.

Ce n'est pas nouveau au Canada. Si l'on examine la situation des banques jusqu'en 1957, on voit que notre pays comptait beaucoup de banques, mais toutes sortes de mariages forcés sont survenus au cours des années 50 et 60. À cette époque, la banque Toronto-Dominion n'était pas encore ce qu'elle est devenue. Ce sont la Bank of Toronto et la Dominion Bank qui ont fusionné. La Banque canadienne Impériale de commerce est aussi le résultat d'une fusion. Toutes les grandes banques que nous avons aujourd'hui sont une combinaison de nombreuses institutions. Il n'y a donc rien de nouveau à fusionner des institutions pour en former une plus grande.

Toutefois, s'il arrive qu'une institution se retrouve en difficulté et que l'on ne dispose d'aucun moyen de forcer une fusion, et que jour après jour, l'institution fait la manchette, et que les déposants commencent à prendre peur, à retirer leur argent de l'institution pour aller le déposer ailleurs, et que la situation empire de jour en jour, alors, plutôt que de fusionner l'institution avec une autre, afin d'en créer une qui sera plus forte, plus concurrentielle et plus viable, on se retrouve avec une institution défunte. Et quand cela se produit, c'est la Société d'assurance-dépôts du Canada qui écope, et, en fin de compte, les contribuables.

Ce sont des problèmes de ce genre que cette loi doit permettre de résoudre. C'est un moyen d'intervention qui nous fait gravement défaut et dont nous devons absolument nous munir dans l'intérêt public.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'ai d'autres questions à poser, mais compte tenu du temps qui nous reste, je vais m'abstenir.

M. Soetens: Entre autre chose, l'Association des banquiers a déploré le manque de représentation des institutions au Conseil d'administration de la SADC. Cela fait-il aussi partie des préoccupations de l'Association des companies de fiducie?

Mr. Evans: I have no reason to question, and my members have no reason to question, the calibre of the people who are on the board of the Canada Deposit Insurance Corporation now. It is not unusual for those individuals or those organizations that make a contribution to an institution's operations to feel that they should in some way have representation in the operation of that institution. Quite frankly, we are more comfortable having a situation where there are truly independent members of the board of directors of CDIC than having individuals on the board who might give the appearance, no matter how slight, of having some interest other than the interests of the Deposit Insurance Corporation at heart in making their decisions.

Mr. Soetens: I'm sure you didn't suggest, nor, I hope, did I, that the bankers suggested that the members of the board today were less than competent in their field.

Mr. Evans: We have every confidence in the existing board.

Mr. Soetens; I'm sure the bankers said the same thing. Really, the question was related to positions on the board, and I guess on that point, based on what I heard you just say, you're saying that the Trust Companies Association really sees no reason why today they should be on the board as well.

Mr. Evans: No. We don't see any reason. Indeed, if I'm not mistaken, the chairman of the board is a former banker.

The Chairman: What if we had a situation in which the CBA and the trust companies each had one position available whereby they could nominate a person too, like a triple-E Senate in this case? Even if trusts are smaller, we'd make you equal for that purpose and give you one slot each.

Mr. Evans: I would much prefer a situation that's analogous to what was described by Ms Sinclair for OSFI. The former bankers and trust company individuals working with OSFI are there as staff resources to OSFI and can be sent in as a hit squad to look at a situation. That is my understanding. They are not directors or permanent staff. Certainly there are former financial institutions people on the staff, but the high calibre individuals referred to in that comment are people OSFI can bring in and put in that situation to have a look.

• 1120

I would suggest that perhaps CDIC could follow a similar procedure and have an advisory panel to the board made up of former bankers, former trust company people, former individuals involved deeply in the financial services industry. The board could call upon the panel when it needed another point of view or advice from a different perspective on a situation that was being brought to it by the management.

[Traduction]

M. Evans: Je n'ai absolument aucune raison, pas plus que les membres de mon association, de douter de la compétence des gens qui font partie du Conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada à l'heure actuelle. Il n'est pas inhabituel que des particuliers ou des groupes qui contribuent au fonctionnement de l'institution pensent qu'ils devraient être représentés au sein de cette institution. Pour être francs, nous préférons que ce soit des gens vraiment indépendants qui composent le Conseil d'administration de la SADC plutôt que des personnes qui risquent de donner l'impression, aussi minime soit-elle, d'avoir d'autres intérêts à protéger que ceux de la Société d'assurance-dépôts lorsqu'ils prennent des décisions.

M. Soetens: Je suis persuadé que vous ne laissez pas entendre, pas plus que je ne l'ai fait, je l'espère, que les banquiers pensent que les membres du Conseil de la SADC actuels sont d'une compétence douteuse dans leur domaine.

M. Evans: Nous avons pleinement confiance dans le Conseil actuel.

M. Soetens: Et je suis convaincu que c'est aussi l'avis des banquiers. En réalité, ma question portait sur la représentation au Conseil d'administration, et si j'en juge à ce que vous venez tout juste de dire, l'Association des compagnies de fiducie ne voit vraiment aucune raison de vouloir être représentée aujourd'hui au Conseil d'administration de la SADC.

M. Evans: Non, absolument aucune raison, en effet. D'ailleurs, le président actuel est un ancien banquier, sauf erreur.

Le président: Que diriez-vous si l'Association des banquiers et votre association avaient toutes deux la possibilité de nommer quelqu'un au Conseil d'administration de la SADC, un peu comme dans le cas d'un Sénat triple E. Bien que les fiducies soient plus petites, chaque association pourra nommer un représentant au Conseil d'administration.

M. Evans: Je préférerais de beaucoup quelque chose qui ressemblerait à la situation qu'a décrite M<sup>me</sup> Sinclair au sujet du BSIF. On a recours aux anciens banquiers et aux anciens employés de sociétés de fiducie qui travaillent pour le BSIF comme experts, et le BSIF peut leur demander de temps à autre d'examiner une situation quelconque. C'est ce que j'ai compris, en tout cas. Ils n'occupent aucun poste de directeur et ne sont pas des employés permanents. Parmi le personnel du BSIF, il y a surement d'anciens employés d'institutions financières, mais les personnes de haut calibre dont il est question sont des gens auxquels le BSIF peut faire appel pour examiner certaines situations.

La SADC pourrait peut-être adopter une formule analogue et former un groupe consultatif qui serait rattaché au Conseil d'administration et qui serait composé d'anciens banquiers, d'anciens employés de sociétés de fiducie, de gens qui ont beaucoup travaillé dans le domaine des services financiers. Le Conseil pourrait faire appel à ce groupe quand il aurait besoin d'une autre opinion ou de conseils sur une situation soulevée par l'administration.

The Chairman: The Bank of Canada structure that exists now in which the board comes from Main Street, not Bay Street.

**Mr. Soetens:** To go into another area, your membership, I presume, includes both federally and provincially regulated trust companies. Would the majority of your members be provincially regulated?

Mr. Evans: The majority by number are provincially regulated. The majority by assets and liabilities are federal.

Mr. Soetens: Would it be safe to say that the larger institutions in your membership would be federally regulated? Based on your comments about putting words in your mouth, if an association is likely to get in trouble, is it likely to be a smaller one rather than a larger one?

Mr. Evans: I certainly haven't found that to be the case. That has not been found to be the case in other countries either.

Mr. Soetens: There's a triumvirate consisting of Mr. Blenkarn, Mr. Rodriguez and the Bankers' Association. It suggested that only federally regulated institutions should be involved in CDIC in the FIRP process. Do you agree with that concept?

Mr. Evans: I agree with the concept in part and I disagree with it in part. As we have indicated in our brief, we believe that provincially regulated institutions should also be subject to this legislation. I wouldn't limit it to federal institutions because that implies that if you're not a federal institution you're not subject to this. Our recommendation in our brief is that if you enjoy deposit insurance protection for your deposit liabilities, then you should be subject to Bill C-48, whether you're a federal institution or a provincial institution. It's very simple to have provincial governments opt in.

Every province except Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia has now ceded the application of its legislation, which has been harmonized completely with federal legislation, to the federal regulator. OSFI supervises institutions on behalf of those provinces.

Mr. Soetens: That was by choice.

**Mr.** Evans: The choice is that you can have deposit insurance or not.

Mr. Soetens: They choose to opt in. I guess I'm thinking of this FIRP process. What I'm hearing suggested is that the choice not be there. If you want to be covered by CDIC you will conform to federal regulations, whether you do that through provincial law that sets the same regulation or you do it by federal law. Do you agree with that?

Mr. Evans: I certainly agree with the end. The means are matters for federal-provincial consultation and discussion. Certainly it seems to me that anyone, any institution that comes within the deposit insurance domain, has to be subject

[Translation]

Le président: Comme dans la structure actuelle de la Banque du Canada, dont le Conseil est composé de gens qui viennent d'un peu partout, et pas seulement de Bay Street.

M. Soetens: Dans un autre domaine, vos membres, je suppose comptent autant de sociétés de fiducie sous réglementation fédérale que provinciale? La plupart de vos membres ont-ils une Charte provinciale?

M. Evans: De par le nombre, oui, mais de par leur actif et leur passif, la majorité sont sous réglementation fédérale.

M. Soetens: Pourrait-on dire alors, sans trop risquer de se tromper, que les institutions les plus importantes qui sont membres de votre association sont sous réglementation fédérale? Pour ne pas vous faire dire des choses que vous n'avez pas dites, une institution qui risque de se retrouver en difficulté, a-t-elle plus de chances d'être plutôt une petite institution qu'une grande?

M. Evans: Ce n'est sûrement pas ce que j'ai constaté, pas plus d'ailleurs que dans d'autres pays.

M. Soetens: Il y a un triumvirat composé de M. Blenkarn, M. Rodriguez et l'Association des banquiers. Il a suggéré que seules les institutions de régime fédéral devraient contribuer à la SADC, être assujetties au PRIF. Que pensez-vous de cette idée?

M. Evans: Je suis d'accord en partie, mais seulement en partie. Comme nous le disons dans notre mémoire, nous pensons que les institutions sous réglementation provinciale devraient aussi être assujetties à cette loi. Je n'en limiterai pas la portée uniquement aux institutions de sous réglementation fédérale, car cela laisse entendre qu'une institution qui n'est pas de régime fédéral n'est pas assujettie à cette loi. Dans notre mémoire, nous recommandons que toute institution qui bénéficie de la protection de l'assurance-dépôts doit être assujettie au projet de loi C-48, qu'elle soit sous réglementation fédérale ou provinciale. Il est très simple de faire en sorte que les gouvernements provinciaux adhèrent aux principes de la loi.

Toutes les provinces, à l'exception du Québec, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique ont cédé l'application de leurs lois, qui ont été complètement harmonisées avec la loi fédérale, à l'autorité règlementaire fédérale. Le BSIF supervise ces institutions pour le compte de ces provinces.

M. Soetens: C'était par choix.

M. Evans: Le choix, c'est de contribuer à l'assurance-dépôts ou non.

M. Soetens: Et elles ont choisi d'y contribuer. C'est surtout au PRIF que je pense. On semble dire qu'il n'y aurait en réalité aucun choix. Si l'on veut être couvert par la SADC, il faut se conformer aux règlements fédéraux, que ce soit au moyen d'une loi provinciale qui reprend les mêmes règles que le Règlement fédéral, ou par une loi fédérale. Êtes-vous d'accord?

M. Evans: Sur ce que vous avez dit à la fin, oui, sûrement. Les moyens constituent une affaire de consultations et de discussions fédérales-provinciales. Personnellement, je pense que toute institution qui risque de

to the same provisions. CDIC is issuing standards of business conduct. Those will apply to all institutions, whether they're federal or provincial. I think there's a sense of a need for harmonization, federally and provincially.

I don't see a problem in getting that kind of agreement. I could be totally wrong.

Mr. Soetens: That is why we cannot pass the bill.

**Mr.** Evans: I don't think that should prevent the bill from passing. The bill applies to federal companies. At that point you can move much farther very quickly.

• 1125

**Mr. Soetens:** For my clarifications, when you're dealing with your association, are there many trust companies in Canada that would not be members of your association?

Mr. Evans: The biggest one is not and there are some very small ones that are not. But in between, virtually all of them are.

Mr. Soetens: If we talked about dollars in the industry, how many dollars would you represent of what's there?

Mr. Evans: The only one that's not a member that has major deposit liability is Canada Trust, and Canada Trust is around \$40 billion. So if you take the entire industry being in the \$140 billion to \$150 billion range, then we're 95 out of 148 or 150, somewhere in that range.

Mr. Soetens: There is an area that I'd like you to clarify for me. In your letter to Gordon King, on the second page, you talk about the reference to proposed paragraphs 1(d) and 2(a) being expanded. Perhaps you could elaborate a little bit.

Mr. Evans: I will ask Ms Eckenfelder to comment on that.

Ms Margaret Eckenfelder (Senior Policy Analyst, Trust Companies Association of Canada): The concerns there came from some of the concerns that have been identified, we understand, by the CBA as well, whether or not the application of certain exemptions from the stay to the financial contracts listed in proposed subsection 39.15(4) were sufficient, and this was one suggestion our members had made. We understand that the department is still looking at how to correct some of the language and wording in there.

Mr. Soetens: So a thing like "a right to set off"—maybe I don't understand the term.

Ms Eckenfelder: That was one of the things that they raised as a concern. I have to admit this is a kind of arcane area of law and expertise and language.

Mr. Soetens: In your letter you've referenced "the right of set off" as one of the examples of areas that you think they ought to be looking at. I'm asking you to tell me what you're looking for.

### [Traduction]

bénéficier de l'assurance-dépôts doit être assujettie aux mêmes dispositions. La SADC doit publier des normes relatives à la conduite en matière commerciale. Ces normes s'appliqueront à toutes les institutions, qu'elles soient sous réglementation fédérale ou provinciale. Je pense que l'on commence à percevoir un besoin d'harmonisation sur le plan fédéral et provincial.

Je ne pense pas qu'il soit difficile d'y arriver. Mais je peux me tromper complètement.

M. Soetens: C'est pourquoi nous ne pouvons pas adopter ce projet de loi.

M. Evans: Je ne crois pas que ce soit une raison suffisante pour ne pas adopter le projet de loi. Le projet de loi s'applique aux sociétés sous réglementation fédérale. De là, vous pouvez aller beaucoup plus loin et beaucoup plus rapidement.

**M.** Soetens: Pour éclairer un peu ma chandelle, y a-t-il beaucoup de sociétés de fiducie au Canada qui ne font pas partie de votre association?

M. Evans: La plus importante société de fiducie n'est pas membre de notre association, et un certain nombre de petites sociétés n'en font pas partie. Mais, presque toutes les fiducies de taille moyenne en sont membres.

M. Soetens: En termes d'actif global, quelle proportion des sociétés de fiducie représentez-vous?

M. Evans: La plus importante société qui n'est pas membre de notre association, c'est Canada Trust, et son actif est de l'ordre de 40 milliards de dollars. Étant donné que notre secteur représente environ 140 à 150 milliards de dollars, je dirais que nous représentons environ 95 milliards de dollars.

M. Soetens: J'ai une précision à vous demander. Dans la lettre que vous avez adressée à Gordon King, à la deuxième page, vous demandez que les mécanismes qui sont prévus aux alinéas 1d) et 2a) soient élargis. Pourriez-vous nous donner des précisions là-dessus?

 $M.\ Evans:$  Je vais demander à  $M^{\text{me}}$  Eckenfelder de vous répondre.

Mme Margaret Eckenfelder (analyste principale en matière de politique, Association des compagnies de fiducie du Canada): Ces préoccupations ont été également exprimées par l'ABC, je pense, qui se demandait si l'application de certaines exemptions à la suspension des procédures à l'égard des contrats financiers, qui sont énumérées à l'alinéa 39.15(4) étaient suffisantes ou non, et c'est une proposition que nos membres ont faite. Il semble que le ministère examine encore la façon de corriger la formulation de cet article.

M. Soetens: Donc, un droit de compensation—je ne comprends peut-être pas de quoi il s'agit.

Mme Eckenfelder: C'est l'une des inquiétudes qui a été soulevée. Je dois admettre que c'est l'une des zones mystérieuses du droit et de la langue juridique.

M. Soetens: Dans votre lettre, vous donnez en exemple le droit de compensation comme l'un des éléments qui devraient être examinés, selon vous. Pouvez-vous me dire où vous voulez en venir?

Ms Eckenfelder: Their concern generally is that all the remedies that are currently available to those counterparties still continue to apply in the case of this stay of proceedings, and one of those remedies is the right of set off, where you get to exchange liabilities for whatever is coming to you. That was one of their concerns.

Mr. Soetens: Okay.

Mr. Evans: During a FIRP everything is put on hold.

Ms Eckenfelder: That's right. Because of the nature of these contracts, they felt that the remedies that are available to counterparties with financial institutions should continue to apply; otherwise, they may find themselves out of that business.

Mr. Soetens: Okay, thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Marleau (Sudbury): It should be no surprise that this legislation comes forward; obviously, it's not. But what is a surprise is how quickly we want this legislation passed.

On Monday night, when I sat here, I had the impression that this was a done deal, that everyone was on side and somebody would make a deal and that's it. It was going to go, because Thursday we're going to have clause by clause.

We have now heard from the Canadian Bankers' Association, about the serious misgivings they have with portions of this legislation. You, on the other hand, seem to say that it's been studied and it's all right. Go ahead with it.

Monday night, we asked Mr. McKinlay whether he was aware of any other jurisdiction having this kind of legislation, this way of dealing. He told us at that time that there was none that he was aware of but that he had not studied it.

That really disturbs me. It disturbs me because I'm wondering what you people have to gain from pushing this legislation through as quickly as you are.

Mr. Evans: The resolution of troubled institutions.

Mrs. Marleau: When you have a troubled institution, if you have one right now that you want to deal with, why can't you have one piece of legislation to deal with that one? We should make sure that when we bring in a piece of legislation it isn't subjected to some of the serious flaws that this one has.

Mr. Evans: Mr. Chairman, I beg to differ. I don't think this legislation is subject to serious flaws. When I look at the list of supposed serious flaws presented by the CBA, I don't find anything that is other than a matter of philosophy.

Mrs. Marleau: You're not worried about the liquidity problems that might come into play?

Mr. Evans: Those are technical matters that—

Mrs. Marleau: That's a pretty big technical matter.

Mr. Evans: —are dealt with in our brief.

[Translation]

Mme Eckenfelder: L'inquiétude tient généralement au fait que tous les recours qui sont actuellement disponibles aux contreparties continuent de s'appliquer lorsqu'il y a suspension des procédures, et l'un de ces recours est le droit de compensation, qui permet d'échanger des éléments du passif contre tout ce qui peut vous être offert. C'était l'un des sujets de préoccupation.

M. Soetens: D'accord.

M. Evans: Au cours d'un PRIF, tout est suspendu.

Mme Eckenfelder: C'est juste. Compte tenu de la nature de ces contrats, nos membres étaient d'avis que les recours dont bénéficient les contreparties avec les institutions financières devraient être maintenus, sans quoi, elles pourraient être acculées à la faillite.

M. Soetens: Très bien. Merci, monsieur le président.

Mme Marleau (Sudbury): Personne ne devrait s'étonner que cette loi soit proposée; et personne ne s'en étonne d'ailleurs, évidemment. Mais ce qui est étonnant, c'est la rapidité avec laquelle on veut l'adopter.

Lundi soir, j'ai eu l'impression que tout était consommé, que tout le monde était d'accord, et que les jeux étaient faits. C'était évident, puisque jeudi, nous devions entreprendre l'étude article par article du projet de loi.

Or, l'Association des banquiers canadiens vient tout juste de nous faire part des graves inquiétudes qu'elle entretient à l'égard de certaines parties de ce projet de loi. Par contre, de votre côté, vous nous dites que vous l'avez examinée et que vous n'avez rien à redire. Nous devrions l'adopter.

Lundi soir, nous avons demandé à M. McKinlay s'il connaissait un autre pays où l'on avait adopté une loi semblable, une telle façon de procéder. Il nous a dit que non, qu'il n'y en avait pas, à sa connaissance, mais qu'il n'avait pas vraiment examiné la question.

Cela me tracasse vraiment, car je me demande ce que vous avez à gagner à vouloir que cette loi soit adoptée aussi rapidement.

M. Evans: La restructuration d'institutions en difficulté.

Mme Marleau: Mais, s'il y a une institution en difficulté à l'heure actuelle, pourquoi ne pas adopter une mesure législative pour régler cette situation particulière? Nous devrions nous assurer que le prochain projet de loi que nous présenterons ne souffrira pas des mêmes graves lacunes que celui-là.

M. Evans: Monsieur le président, je ne suis pas d'accord. Je ne pense pas que ce projet de loi comporte de graves lacunes. Quand j'examine la liste des soi-disant graves lacunes qui sont présentées par l'ABC, je ne trouve rien d'autre qu'une question de principe.

**Mme Marleau:** Vous n'êtes pas du tout inquiet des problèmes de liquidité qui pourraient survenir?

M. Evans: Ce sont là des questions techniques que...

Mme Marleau: Une question technique drôlement importante

M. Evans: ... Des questions techniques dont nous discutons dans notre mémoire.

Mrs. Marleau: That is a very big technical matter. Is it because your risk in this is much smaller than theirs?

• 1130

**Mr. Evans:** No, I would suggest the probability of a Canadian bank being FIRPed is zero.

Mrs. Marleau: I'm not looking at it in that way. I'm talking in terms of the people who pay the premiums. Don't the banks share a bigger burden of keeping the premiums and footing the bill for any problems that might exist?

Mr. Evans: All of us pay premiums on the basis of our outstanding deposit liabilities, and the insured deposit liabilities are what determine the premiums. Banks are bigger, therefore they pay more premiums.

Mrs. Marleau: That's right.

Mr. Evans: That's relatively straightforward. Now I was surprised to see it was mentioned that this does not require the Deposit Insurance Corporation or the process, the FIRP process, to take the action that would minimize the cost to the deposit insurance fund.

Those specific words are not included in Bill C-48. They are included in the Deposit Insurance Corporation Act itself, where the corporation is required to take action that in the judgment of the board of the corporation will minimize the loss, the risk exposure of the fund.

Now if we want to argue with the previous decisions of the board of directors of the Deposit Insurance Corporation, that's fine, and say, well, in our judgment, they would have minimized it had they done this instead of this, but the fact of the matter is what's integral to the mandate of the Deposit Insurance Corporation is to minimize the risk exposure to the fund.

Mrs. Marleau: Well yes, but-

Mr. Evans: And this gives them the power, another power to—

Mrs. Marleau: —if we pass this piece of legislation very quickly, aren't we increasing the risk if we haven't done the proper studies?

Mr. Evans: No.

Mrs. Marleau: You know, I'm very worried about the liquidity problems and I'm wondering whether waiting two or three months to study this and do a really good job of this particular piece of legislation isn't worthwhile.

Mr. Evans: Mr. Chairman, I suggest the two or three months study is primarily designed to ensure the legislation doesn't get passed before the summer recess, which would mean the House would come back in November looking forward to a spring or perhaps summer election, and this legislation would find itself in a rather low priority position.

Mrs. Marleau: My mind does not work in those directions.

Mr. Evans: So in other words, this matter would not be dealt with.

Mrs. Marleau: I would like to think when we pass a piece of legislation, we don't just pass it because somebody thinks we should do it in a hurry, but because it's the right thing to do.

[Traduction]

Mme Marleau: Oui, mais c'est une question technique très importante. Est-ce parce que c'est beaucoup moins risqué pour vous que pour les banquiers?

M. Evans: Non, je pense que la probabilité que la Banque canadienne soit assujettie à un PRIF est nulle.

**Mme Marleau:** Là n'est pas mon propos. Je parle plutôt des gens qui paient les primes. Le fardeau des banques, pour ce qui est des primes et des problèmes qui peuvent survenir, n'est-il pas plus lourd?

M. Evans: Nous payons tous des primes selon le passif afférent à nos dépôts, et ce sont ces éléments du passif qui déterminent les primes. Le passif des banques étant plus important, elles paient par conséquent des primes plus élevées.

Mme Marleau: C'est juste.

M. Evans: C'est plutôt simple. J'ai été étonné d'entendre dire que cela n'exige pas pour autant que la Société d'assurance-dépôt ou le PRIF prenne des mesures qui atténueraient le coût pour le fonds de l'assurance-dépôt.

Ce n'est pas dans le projet de loi C-48, mais dans la Loi sur la société d'assurance-dépôt du Canada, où il est dit que la Société doit prendre des mesures qui, selon le Conseil d'administration de la Société, limiteront les pertes et les risques du fonds.

Si l'on veut remettre en question les décisions qui ont été prises par le Conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôt, très bien, et dire qu'à notre avis, la Société aurait limité les pertes si elle avait fait ceci plutôt que cela, encore très bien, mais il n'en demeure pas moins qu'il fait partie du mandat de la Société d'assurance-dépôt de limiter les risques du fonds.

Mme Marleau: Oui, mais. . .

 $M.\ Evans:$  Et cela lui confère le pouvoir, un autre pouvoir pour. . .

Mme Marleau:...en adoptant cette loi aussi rapidement, ne risquons-nous pas davantage d'augmenter le risque, si nous n'avons pas réalisé toutes les études voulues?

M. Evans: Non.

Mme Marleau: Vous savez, le problème de liquidité m'inquiète beaucoup, et je me demande s'il ne faudrait pas prendre deux ou trois mois pour mieux étudier la question et faire vraiment un bon travail.

M. Evans: Monsieur le président, une autre étude de deux ou trois mois fera en sorte que le projet de loi ne soit pas adopté avant le congé d'été. Cela veut dire que la Chambre reviendrait en novembre en envisageant peut-être des élections au printemps ou à l'été, et le projet de loi ne se retrouverait sans doute bas dans la liste des priorités.

Mme Marleau: Ce n'est pas comme cela que je fonctionne. . .

M. Evans: Autrement dit, la question ne serait pas réglée.

Mme Marleau: Quand on adopte une mesure législative, je voudrais que ce ne soit pas uniquement parce que quelqu'un pense qu'il faut le faire rapidement, mais plutôt parce que la chose est justifiée.

The Chairman: Can I throw something out here?

Mr. Evans: We're suggesting it is the right thing to do.

The Chairman: I just dug out some numbers from the Bank of Canada monthly statistics. Trust and loan company assets in October 1990 were \$135 billion. In October 1991, they were also \$135 billion. That's within 812 to 944...there's about a \$30 million difference. In other words, it's an irrelevant difference, it's \$135 billion round numbers in both cases.

Chartered bank assets in October 1990 were \$397 billion; in October 1991, they were—this is domestic assets only—\$426 billion, about a 10% growth, which is pretty substantial. Do you think those numbers have anything to do with what's going on here today?

Mr. Evans: Absolutely!

The Chairman: It took me a little while to wake up, you see, but I think I have the game going on here.

Mr. Evans: If you can hang the uncertainty out there for longer, then you're going to see more of that kind of trend.

The Chairman: All right. I think I have this game figured out now. It took me a while.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, I just wanted to say to Mr. Evans that Members of Parliament ought to be concerned when CDIC is asking to increase their line of credit to the Consolidated Revenue Fund from \$3 billion to \$6 billion. Members of Parliament ought to be concerned about this kind of legislation on CDIC when we look and read what is happening in the financial institutions sector. So to take time to look at the bill is not inappropriate for Members of Parliament.

Now Ms Callbeck and Mrs. Marleau referred to it earlier, that when the question was asked—if Mr. McKinlay was aware of the FIRP procedures and this kind of legislation in other jurisdictions—he said no, he wasn't aware. Yet we thought the American experience ought to have been looked at, because if anything, they've had a considerable amount of experience of how to do this thing, to restructure their financial institutions.

In fact one of the glaring differences is—and I have to assume that the Americans, using their experience, when they FIRP or when they restructure through the Federal Deposit Insurance Corporation in the U.S., use the asset seizure method. We're not doing that in this bill. So right away, as a parliamentarian and legislator, I have to ask why we aren't drawing on that experience. Why hasn't Mr. McKinlay engendered confidence, when he's not aware or doesn't know what the relevant experiences are in similar jurisdictions? That's one question.

[Translation]

Le président: Puis-je intervenir ici?

M. Evans: Nous trouvons justement que la chose est justifiée.

Le président: Je viens tout juste d'examiner quelques statistiques mensuelles de la Banque du Canada. En octobre 1990, les actifs des sociétés de fiducie et de prêts totalisaient 135 milliards de dollars. En octobre 1991, ils étaient toujours de 135 milliards. C'est aux rubriques 812 à 944. . . Il y a une différence d'environ 30 millions de dollars. Autrement dit, ce n'est rien. On peut dire que les actifs étaient de 135 milliards de dollars en 1990 et en 1991.

Du côté des banques à charte, en octobre 1990, les actifs étaient de l'ordre de 397 milliards de dollars, et en octobre 1991, ils atteignaient—au Canada seulement—426 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation de 10 p. 100, une croissance plutôt substantielle. Ces chiffres ont-ils quelque chose à voir avec ce qui se passe aujourd'hui, selon vous?

M. Evans: Absolument!

Le président: J'ai mis du temps à me réveiller, vous voyez, mais je pense avoir enfin compris.

M. Evans: Si l'on arrive à entretenir l'incertitude plus longtemps, c'est ce qui risque de se produire de plus en plus.

Le président: Très bien. Je pense avoir enfin compris. Il était temps.

M. Rodriguez: Monsieur le président, je voulais seulement dire à M. Evans que les députés doivent commencer à s'inquiéter lorsqu'ils voient la SADC demander que l'on augmente de trois à six milliards de dollars sa ligne de crédit à même le Trésor public. Quand les députés constatent et lisent ce qui se passe dans le secteur des institutions financières, ils doivent se demander pourquoi on propose une telle mesure législative pour la SADC. Il conviendrait donc tout à fait que les députés prennent tout le temps voulu pour examiner ce projet de loi.

Madame Callbeck et M<sup>me</sup> Marleau ont fait allusion au fait que lorsqu'on a demandé à M. McKinlay s'il savait si d'autres pays appliquaient des procédures comme le PRIF et des lois de ce genre, il a répondu qu'il ne le savait pas. Mais, nous pensons qu'il aurait valu la peine d'examiner l'expérience des États-Unis en la matière, car s'il y a des gens qui ont de l'expérience dans le domaine des restructurations d'institutions financières, ce sont bien les Américains.

En fait, l'une des différences les plus évidentes—et je dois supposer que les Américains, avec l'expérience qu'ils ont, lorsqu'ils appliquent une mesure s'apparentant au PRIF ou qu'ils restructurent une institution au moyen de leur Federal Deposit Insurance Corporation, ont recours à la méthode de saisie des actifs. Ce n'est pourtant pas la démarche retenue dans ce projet de loi. En tant que législateur, en tant que parlementaire je m'interroge donc quant aux raisons qui nous pousseraient à négliger cette expérience. Le fait que M. McKinlay ne soit pas au courant de ce qui a été fait autre part pour régler des problèmes analogues n'inspire pas tellement confiance. Bon, voilà un premier point.

• 1135

The next question is what about the credit crunch that can ensue from a bank lending money to the parent company of a FIRPable financial institution? They know what's going on in the financial world and they'll just turn off the tap.

Mr. Evans: Mr. Rodriguez, I would suggest if they haven't turned off the tap already, they not going to. The problems are there, and FIRP allows the regulators to try to resolve the situation. If you want to liquidate an institution, you can liquidate it. OSFI has the power now to bring in the act to wind up an institution. It's very messy and costly.

The purpose of this legislation, unless I'm totally mistaken, is to put the regulator in a position whereby it can get control of the institution and try to arrange a merger to resolve the institution at the least possible cost. If that's the case then—

Mr. Rodriguez: Shouldn't they take the assets as well?

Mr. Evans: To create a marriage of two institutions you have to have shareholder approval. One of the problems at Standard Trust, for example, was the fact that shareholders by their very nature will say "we think we can save it, we're not going to give approval, we're going to try to push it out". In a bad economic time, the institution is not going to be turned around. The longer they carry on that kind of a process, the worse the situation gets, the less value that institution has and the less coverage there is, not only for the deposit insurance, but for the people providing the liquidity to that institution.

Mr. Rodriguez: You made it sound like it's imperative that we move this bill quickly, but at the moment OSFI and Parliament have the power to seize, as we did in a previous situation in the British Columbia bank. We passed a bill through Parliament faster than you can blink an eye.

So it's not as if the regulatory powers in the government are bereft of the power to do these things if they have to. That's okay unless you see a whole series of these things happening in the next four, five or six months.

Mr. Evans: I suggest to you, Mr. Chairman, that every time an institution is called into question, we don't want to see a bill coming before Parliament.

Mr. Rodriguez: No, I'm not suggesting that-

Mr. Evans: It's going to take up parliamentary time, but more than that it's going to be one after the other—

[Traduction]

Mon deuxième point porte sur ce qui pourrait se produire lorsque la société mère d'un établissement financier qui doit être soumis au PRIF dépose une demande de crédit auprès d'une banque. Les milieux financiers sont au courant de la situation et l'on risque de voir se tarir la source des prêts.

M. Evans: Monsieur Rodriguez, dans la mesure où les banques n'ont pas encore coupé les crédits, je ne vois pas qu'elles soient disposées à le faire à l'avenir. Certes, les problèmes sont bien là, mais le PRIF donne aux autorités réglementaires le pouvoir d'intervenir en vue de chercher une solution. Rien n'interdit de mettre un établissement financier en liquidation. Le BSIF peut déjà faire jouer les dispositions prévues à cet effet et mettre un établissement en liquidation. C'est généralement très désagréable et coûteux.

Si je ne m'abuse, le présent texte a pour but de donner à l'autorité réglementaire la possibilité de reprendre l'établissement en cause et d'essayer d'arranger une fusion afin de liquider l'établissement dans les meilleures conditions possible. Dans ce cas-là...

M. Rodriguez: Mais ne devrait-il pas également reprendre l'actif?

M. Evans: La fusion de ces deux établissements exige une autorisation des actionnaires. Un des problèmes constaté dans l'affaire de la Standard Trust, c'est justement que les actionnaires avaient tendance à penser qu'ils allaient pouvoir se sortir de là, et repousser les offres de fusion et tâcher de s'en sortir. Or, en période de mauvaise conjoncture, il est clair que l'établissement ne va pas pouvoir reprendre pied. Plus les actionnaires cherchent à temporiser, plus la situation s'aggrave, plus la valeur de l'actif baisse alors que cela amenuise parallèlement le taux de couverture, non seulement pour ce qui est de l'assurance-dépôt mais également pour ce qui est des personnes ou des établissements fournissant, à l'établissement en cause, les liquidités nécessaires.

M. Rodriguez: D'après vous, il est urgent que nous fassions adopter ce projet de loi, mais je précise que le BSIF et le Parlement ont déjà le pouvoir de prendre le contrôle d'un établissement, comme nous l'avons fait pour une banque de la Colombie-Britannique. Nous avons voté une loi dans des délais tout à fait surprenants.

Je dis cela pour bien faire comprendre que le gouvernement n'est pas totalement démuni car, en cas de nécessité, il a les pouvoirs nécessaires pour intervenir. Je trouve cela suffisant à moins que vous ne prévoyez que dans les quatre, cinq ou six prochains mois, on ait à faire face à une avalanche de situations de ce genre.

M. Evans: Monsieur le président, il semble préférable de ne pas avoir à faire adopter un texte par le Parlement chaque fois qu'un établissement financier est en difficulté.

M. Rodriguez: Non, ce n'est pas, non plus, ce que je proposais...

M. Evans: Tout cela grève le calendrier parlementaire tout en multipliant à l'excès. . .

Mr. Rodriguez: I'm not suggesting that as the ultimate solution, Mr. Evans. That assumes there's going to be a fall of a financial institution every month, and I hope that doesn't happen, but—

**Mr.** Evans: We've had three situtions that have been resolved recently.

Mr. Rodriguez: I'm suggesting that rather than putting the legislation in the book and finding out afterwards that there are some problems with it, why can't we just expand the powers of OSFI? OSFI has the power to seize and freeze assets up to seven days at the present time. Why can't we just expand those powers of OSFI to deal with the restructuring process? That's the one question I want to ask you.

My last question deals with the rights of shareholders under this legislation. Suppose I'm a Belzberg and I didn't like being FIRPed. I want to FIRP back, so I have the right to appeal. I can appeal, and you have to have a lot of bucks to trigger that kind of appeal.

1140

What happens to small shareholders? I'm not satisfied that the small shareholder is dealt with fairly under the FIRP, because I look at the step process. The shareholder can say he doesn't like what you're offering him and then go to an arbitrator. That could be a costly process. CDIC may or may not pay for the costs of the action to try to get justice for the small shareholder.

Mr. Evans: I don't see how that's different from any legal proceeding—if you bring a frivolous or vexatious action, your costs are not covered. You lose, and you pay the costs. If it's shown clearly that CDIC—

Mr. Rodriguez: The shareholder is an innocent bystander in this. He puts his money in the institution, and then along comes somebody and FIRPs the business. I mean, how would you like to be FIRPed unsuspectingly? Sometimes the small shareholder is the last to find out.

Mr. Evans: Mr. Chairman, I suggest to you that-

The Chairman: Maybe he should put his money into sure deposits instead of the stock market.

Mr. Rodriguez: Those are the two questions I'd like you to deal with. One was to find out why we can't just use the mechanisms we have and extend the power of OSFI, rather than set up a whole new structure, and the other one was about the small shareholder getting a fair shake.

Mr. Evans: First of all, in respect of OSFI, this bill does give that power to OSFI, because it is OSFI that has to make the recommendation re the FIRP. If OSFI doesn't make the recommendation, then CDIC doesn't take the action—that is the way the stages go—and I'm quite confident that if Mr. Mackenzie or CDIC were somehow to try to do this on their own, the minister would ask Mr. Mackenzie why he did not recommend this to him, and I doubt very much it would happen.

[Translation]

M. Rodriguez: Monsieur Evans, je ne prétends pas que ce soit la solution idéale, mais comme j'espère que nous n'aurons pas à faire face, chaque mois, à une nouvelle situation de ce genre...

M. Evans: Récemment, nous avons dû intervenir à trois reprises dans ce genre de situation.

M. Rodriguez: Je dis simplement qu'au lieu d'adopter ce texte pour s'apercevoir, par la suite, qu'il contient des lacunes, je ne vois pas pourquoi nous n'élargirions pas simplement les pouvoirs dont dispose actuellement le BSIF. Cet organisme a, à l'heure actuelle, le pouvoir de saisir et de bloquer les avoirs d'un établissement financier pendant sept jours. Pourquoi ne pas simplement élargir les pouvoirs confiés au BSIF et lui donner ainsi les moyens d'assurer les opérations de restructuration nécessaires? C'est pour moi une question essentielle.

Ma dernière question a trait aux droits des actionnaires aux termes de ce texte. Supposez que je m'appelle Belzberg et que je ne veuille pas être soumis au PRIF. Je veux faire des contre-proposisitions, je dispose donc d'un droit d'appel. Je peux effectivement faire appel, mais ce genre de procédure suppose beaucoup d'argent.

Mais que se passe-t-il au niveau des petits actionnaires? Je ne suis pas persuadé que les dispositions du PRIF soient tout à fait justes pour les petits actionnaires. Je dis cela en me fondant sur les diverses étapes du processus. L'actionnaire peut refuser l'offre qui lui est faite et s'adresser à l'arbitre. Mais tout cela risque de coûter cher. Il n'est pas certain que la SADC accepte de payer les frais d'une procédure destinée à défendre les droits du petit actionnaire.

M. Evans: Mais je ne vois pas en quoi cela diffère de toute autre procédure judiciaire. Il est bien évident que si vous intentez une action frivole ou vexatoire, vous ne pourrez pas obtenir le remboursement de vos frais de justice. Vous perdez et vous payez les frais. Mais, lorsqu'il est évident que la SADC...

M. Rodriguez: Dans tout cela, l'actionnaire est un peu une victime innocente. Il a confié son argent à un établissement, puis voilà que l'entreprise est, du jour au lendemain, soumise au PRIF. Comment réagiriez-vous, si, du jour au lendemain, vous étiez dans cette situation? Le petit actionnaire est parfois le dernier à être informé de ce qui se prépare.

M. Evans: Monsieur le président, j'estime que...

Le président: Peut-être devrait-il mettre son argent à la banque plutôt que d'investir à la bourse.

M. Rodriguez: J'aimerais que vous me répondiez sur deux points. D'abord, je tiens à savoir pourquoi l'on ne peut pas, tout simplement, recourir au mécanisme déjà en place et élargir les pouvoirs confiés au BSIF au lieu de créer un mécanisme nouveau, et, deuxièmement, je voudrais que vous nous expliquiez comment on défend les droits des petits actionnaires.

M. Evans: Mais ce projet de loi confère effectivement ce pouvoir au BSIF car c'est à cet organisme qu'il va appartenir de recommander le déclenchement du PRIF. La SADC n'agira pas sans le feu vert du BSIF. C'est la procédure prévue. Et je pense que si M. Mackenzie ou la SADC décidait d'agir de leur propre chef, le ministre demanderait à M. Mackenzie de lui expliquer pourquoi il n'a pas formulé de recommandation à cet égard. Cela me semble très peu probable.

So OSFI is being given the power of determination. CDIC, because they are the ones liable for the loss, are the ones being asked to resolve.

Mr. Rodriguez: Let me share my concern with you. I think it's a legitimate one. In the case of OSFI, they are regulating financial institutions. They have a whole body of knowledgeable individuals who interface with financial institutions regularly. They understand the talk and they understand the processes.

The depository body is CDIC. They cough up when something goes down the tubes. They are not the ones who go out and negotiate with very knowledgeable financial institution experts on how to cut a deal for a financial institution.

Mr. Evans: Nor is OSFI. That's not OSFI's job.

Mr. Rodriguez: Would it not be just a very simple extension of OFSI's powers to extend and give them that power to negotiate, since they already know the thinking and the processes, and have the personnel with respect to knowledge of the financial institution?

Mr. Evans: Mr. Chairman, I would disagree. I don't think the same people who are involved in deal-making would necessarily be involved in scrutinizing and analyzing and determining whether or not an institution continues to be viable. OFSI's job is the latter and CDIC's job, under this, will be the former. It will be to make that deal to minimize their loss. Since CDIC carries the can for the loss, it seems to me that CDIC should be involved in arranging the solution that is going to minimize their costs, not OSFI.

If Parliament were to make a recommendation that CDIC and OSFI be rolled together into one agency, it would be an interesting recommendation, and one that I'm sure the financial institutions would look at. However, while they're separate, it seems to me that OSFI's job is to scrutinize and determine whether or not an institution continues to be viable. If, in OSFI's view, the institution is no longer viable, it seems to me they make the recommendation to the deposit insurer, who is going to have to carry the loss if the institution fails, and say "you'd better undertake the FIRP action because we feel the institution is in big trouble and, as a result, you can take this action now, and you take it in a way that minimizes the loss to you"?

• 1145

The Chairman: Well, it comes down to a question of who is going to bell the cat.

Mr. Evans: Well, OSFI is going to-

The Chairman: Well, that's right, it is proposed that OSFI will bell the cat.

Mr. Rodriguez: But don't forget there is a considerable amount of interaction between OSFI and CDIC, anyway. They sit on each other's boards, there's a FISC...

[Traduction]

On veut donc confier la décision au BSIF. Mais étant donné que c'est la SADC qui sera appelée à couvrir les pertes, c'est également elle qui va être chargée des opérations.

M. Rodriguez: Permettez-moi de vous expliquer mon inquiétude à cet égard, inquiétude qui me paraît d'ailleurs légitime. Le BSIF assure la régulation des établissements financiers. On y trouve toute une équipe de personnes extrêmement compétentes qui ont l'habitude de traiter avec les établissements financiers. Elles en connaissent le langage et en comprennent le fonctionnement.

La SADC, elle, est un établissement de dépôt. C'est elle qui paye pour la faillite des autres. Ce n'est pas elle qui mène les négociations avec les experts de la finance pour savoir à quels arrangements on peut parvenir avec un établissement financier donné.

M. Evans: Mais ce n'est pas non plus la tâche du BSIF.

M. Rodriguez: Mais ne serait-il pas relativement simple d'élargir les pouvoirs du BSIF et de lui donner, justement, ce pouvoir de négocier étant donné que les membres de cet organisme connaissent déjà le fonctionnement et, si vous voulez, le mode de pensée des établissements financiers. Ses équipes sont celles qui comprennent le mieux le fonctionnement des établissements financiers.

M. Evans: Monsieur le président, je ne suis pas d'accord. Je ne pense pas qu'il soit bon de confier à l'organisme chargé de négocier des reprises et des fusions, la tâche de surveiller le fonctionnement des institutions financières et de décider si telle ou telle institution ne semble plus offrir toutes les garanties voulues. Aux termes du projet de loi, cette dernière tâche incomberait au BSIF, la première étant confiée à la SADC. Étant donné que c'est la SADC qui va devoir assumer les pertes, je pense que c'est à elle, et non au BSIF, qu'il devrait revenir de négocier une solution lui permettant de réduire au maximum ses propres pertes.

Si le Parlement envisageait l'amalgame de la SADC et du BSIF, il trouverait peut-être un écho auprès des institutions financières. Mais tant qu'il s'agit de deux organismes distincts, il me semble que c'est au BSIF et non à la SADC qu'il appartient de surveiller le fonctionnement des institutions financières et de décider si elles continuent ou non d'être viables. Si le BSIF estime qu'une institution présente des risques, ne va-t-il pas transmettre une recommandation à la société d'assurance-dépôt qui, en définitive, assumera les pertes de la faillite. Dans cet avis, le BSIF recommendera sans doute à la société d'assurance-dépôt de déclencher le PRIF étant donné que l'institution en cause éprouve de graves difficultés. En agissant rapidement, les pertes de l'assurance-dépôt pourront être limitées.

Le président: Il s'agit donc de décider lequel des deux organismes va être chargé de déclencher la procédure.

M. Evans: Eh bien, le BSIF va. . .

Le président: C'est exact, on envisage de confier cette tâche au BSIF.

M. Rodriguez: Mais, n'oubliez pas l'interaction considérable qui existe déjà entre le BSIF et la SADC. Chacun, par exemple, est représenté au sein du Conseil d'administration de l'autre.

Finance

[Text]

There is some interplay. It is just that, when I think of First City and I see CDIC sitting across from the president of North American Life and I see that they come away with the \$475-million settlement, with Alberta paying \$15 million at the end and CDIC paying \$460 million up front, I just wonder.

Mr. Evans: But I have no reason to suspect that isn't the best deal that could have been made; perhaps other people do. I certainly don't have any reason to suggest it. If a better deal could have been made it would have been made.

The Chairman: I have a request from Ms Callbeck. I think she has a question for Helen Sinclair.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I am wondering whether Helen Sinclair could come to the table.

The Chairman: Yes, and I'm going to allow Mr. Sobeski to ask his questions next.

Mr. Sobeski: I just want to get some sense now...because I've heard two different opinions, one from the department. When Mr. King was here: basically, what happens is, usually with OSFI there is an ongoing regulatory...I mean, usually there are 6, 12, 18 months of discussion back and forth, and finally at some time—and I imagine that as an institution gets into difficulty, OSFI is sitting there seeing possible mergers, possible partners, possible sales, and is watching all of this ongoing—OSFI has to make a subjective call and they say, in our opinion, there seems to be a good offer out there, that the shareholders for some reason aren't willing to buy into; it is the shareholder who is blocking this merger, or whatever the restructure could be.

OSFI then is saying, now I have to sit by and watch that option go away, and what the FIRP allows me to do is to say—because likely what has happened is the shareholder's value has gone down to being negligible—I might as well take the chance because I bought in high and my value is low, so I really have nothing to lose; it is CDIC that has to pick up the shortfall.

Mr. King left me with the impression that, basically, from this chart of the 12 steps, from number 2, where OSFI determines an institution is in difficulty, to the number where they go through the process and CDIC says, we'll look at potential buyers and merger, this whole discussion takes place on a weekend. Obviously, a lot of input comes from OSFI: they sit back, there is a possibility, during the weekend. On Monday morning, when the institution opens up, one of two things takes place: CDIC says, Nickel Belt Trust Company is now going under and it's now being merged with Sudbury Trust and that is going to salvage it; or, CDIC is saying, sorry, we're closing the doors on Nickel Belt Trust. Now those are the two options. And I saw that decision taking place over a weekend.

[Translation]

C'est simplement que j'ai des doutes lorsque je songe à First City et que j'imagine la SADC négociant avec le président de la North American Life. On arrive à un règlement de 475 millions de dollars, l'Alberta en versant 15 et la SADC finissant par verser les 460 millions qui restent. Cela me porte à m'interroger.

M. Evans: Mais je n'ai aucune raison de penser que, compte tenu des circonstances, cet accord n'était pas le meilleur qui puisse être conclu. Certains ne sont peut-être pas de cet avis, mais je n'ai, pour ma part, aucune raison d'en douter. Je pense que si cela avait été possible, on aurait trouvé une autre solution.

Le président: M<sup>me</sup> Callbeck attire mon attention sur quelque chose. Elle a, je pense, une question touchant Helen Sinclair.

Mme Callbeck: Monsieur le président, pourriez-vous demander à Helen Sinclair de se joindre à nous.

Le président: Entendu, et je vais maintenant demander à M. Sobeski de bien vouloir poser ses questions.

M. Sobeski: J'aimerais que l'on m'explique... J'ai entendu deux opinions distinctes, dont une du ministère. Lors de l'intervention de M. King. En général, voilà ce qui se passe. Le BSIF assure une sorte de surveillance constante. . . Je veux dire par là que pendant 6, 12 et 18 mois, les pourparlers se poursuivent puis, j'imagine que lorsqu'un établissement éprouve de sérieuses difficultés, le BSIF est déjà là à envisager les fusions, à rechercher des associés possibles ou la possibilité de trouver un repreneur. A un certain point, dans ce genre de situation, le BSIF va devoir, en fonction de tous les éléments qu'il a en main, prendre une décision et dire, voilà, quelqu'un a fait une offre qui nous paraît raisonnable mais, pour certaines raisons, les actionnaires ne semblent pas favorables. En effet, dans certains cas, ce sont les actionnaires qui s'opposent à une fusion ou à telle ou telle autre mesure de restructuration.

En voyant s'évanouir une des solutions possibles, le BSIF va alors chercher à faire jouer le BRIF étant donné que l'actionnaire qui, en toute hypothèse, a déjà vu intervenir une baisse radicale de la valeur de sa participation risque de faire valoir qu'il n'a plus grand chose à perdre étant donné le prix auquel il avait acheté et la dégringolade de la valeur de ses actions. On compte alors sur la SADC pour compenser les pertes.

En nous exposant les douze étapes de la procédure, et surtout la deuxième, M. King m'a donné l'impression que lorsque le BSIF estime qu'une institution est en difficulté, au point où l'on déclenche le processus et que la SADC se met à la recherche d'un repreneur éventuel, tout cela se passe au cours d'une seule fin de semaine. Il est clair que le BSIF contribue largement à ce genre d'opération, puis, tout se règle au cours d'une fin de semaine. Lundi matin, à l'ouverture des bureaux, deux choses peuvent se produire: la SADC peut annoncer que la Nickel Belt Trust Company est en faillite et qu'elle va être reprise par la Sudbury Trust dans le cadre d'une fusion, ou la SADC peut simplement annoncer que la Nickel Belt Trust ferme ses portes. Voilà les deux solutions qui s'offrent, et j'ai vu ce genre de choix se faire au cours d'une fin de semaine.

When you read from the blue paper. . . and what I heard from the bankers this morning, from Mr. Shirley, was a concern that sure, there might be an option but during that weekend stage, the person who gets other information and backs away—which could leave CDIC holding the can and, as a result, having to run the institution for a period of time. . .

• 1150

Mr. Shirley thought this was likely to be the reality, that CDIC would be left to run the institution for a period of time and then search further. I don't see that working. I see it as a short, quick decision on the weekend. But I'm hearing two different things. I'm hearing the officials telling me that this is going to happen very quickly over a weekend; CDIC basically will then be in only an administrative role. However, now I'm hearing from the green paper and the bankers that the CDIC will actually be running an institution.

What's the most likely reality to happen?

Mr. Evans: That's contemplated in the legislation. If indeed you cannot find a resolution or a merger partner, or if it looks as if the situation is so bad that no one is interested, then it contemplates CDIC being able to operate the institution until a final determination is made as to how to resolve it.

That situation is very similar to what happens in the United States with FDIC. It moves in on a Friday. It takes the weekend, and then on Monday it says yea or nay. They will run institutions, which they do.

Mr. Sobeski: I guess that leads me to the second question. This is the slippery slope that the CBA says has happened. The CDIC was set up to protect the so-called non-sophisticated depositors at \$20,000. Then it's gone to \$60,000. With mergers, now you are covered for \$240,000 because of all the combinations. Now we are seeing CDIC possibly running an organization for not only a weekend, but two weeks, maybe two years—who knows? As a result, you end up with shareholder liability, creditor responsibility, and other potential liabilities, because what I've seen now is when institutions go under, those that have over \$60,000 come to the feds and say that maybe they should cover the excess loss out of general revenues.

I can envision CDIC, running Grand & Toy, coming forward down the road and saying that if they don't get dollar for dollar of the supplies they put in, or IBM saying that, then their little franchise of Grand & Toy is going to go under.

We just continue to open the door. Now we are getting into this broad area of bringing market responsibility into it. That's my fear of CDIC actually getting in and starting to run an institution. That has to be disastrous.

[Traduction]

À la lecture du rapport bleu... et selon ce qu'ont déclaré ce matin les milieux bancaires représentés par M. Shirley, on s'inquiète à l'idée qu'il existe, en effet, plusieurs solutions, mais au cours d'une fin de semaine le repreneur éventuel peut décider de se retirer, ce qui oblige alors la SADC à assurer, pendant une période indéterminée, la gestion de l'institution en cause.

M. Shirley, on ne peut pas écarter une telle éventualité et il se peut donc que la SADC soit tenue d'assurer le fonctionnement de l'institution en difficulté en attendant de trouver une autre solution. J'ai du mal à envisager ce genre de scénario. J'envisageais plutôt une intervention très rapide et une solution décidée au cours d'une fin de semaine. Mais, maintenant, j'entends deux sons de cloche. Du côté de l'administration, on me dit que tout va se passer très vite au cours de la fin de semaine, la SADC étant cantonnée dans un rôle presque purement administratif, mais le rapport vert et les milieux bancaires semblent penser que la SADC assumera la gestion de l'institution.

Quelle est l'issue la plus probable?

M. Evans: Mais, le texte tient compte de ces diverses possibilités. Dans la mesure où l'on ne peut pas trouver de repreneur, ou si les problèmes sont tellement graves que personne ne veut les assumer, il est effectivement envisagé de confier à la SADC la gestion de l'institution en attendant une solution définitive.

C'est un peu ce qui se passe aux États-Unis avec la FDIC. Cet organisme prend le contrôle de l'établissement en cause le vendredi, examine le dossier pendant la fin de semaine et, lundi, rend sa décision. Il lui arrive, en effet, de parfois assumer la gestion de l'établissement en cause.

M. Sobeski: Cela m'amène à ma deuxième question. Ne se trouve-t-on pas alors sur cette pente savonneuse évoquée par l'ABC. La SADC était sensée, à l'origine, garantir jusqu'à un maximum de 20,000\$, les déposants peu avertis. Depuis, ce maximum a été porté à 60,000\$. Avec les fusions, et les diverses combinaisons possibles, on parvient, aux fins de l'assurance-dépôt, à un maximum de 240,000\$. On envisage maintenant de confier à la SADC la gestion d'une institution, non seulement pour une fin de semaine, mais pour deux semaines ou, qui sait, même pour deux ans. On risque donc de lui faire endosser la responsabilité vis-à-vis des actionnaires, vis-à-vis des créanciers et même certaines autres obligations financières puisqu'on s'aperçoit maintenant que, lorsqu'un établissement fait faillite, ceux qui y ont déposé plus de 60,000\$ demandent aux autorités fédérales de les rembourser du reste en prélevant les sommes nécessaires sur les deniers publics.

J'imagine déjà la SADC ayant à assumer la gestion de Grand & Toy venant un jour dire que si elle n'obtenait pas le remboursement intégral des stocks qu'elle avait apportés, Grand & Toy serait mise en faillite. On peut imaginer le même scénario pour IBM, par exemple.

Tout cela ne semble n'avoir aucune fin. Et maintenant, on envisage de faire endosser un certain nombre de responsabilités commerciales. Je crains, pour ma part, de voir la SADC assumer la gestion d'une entreprise. Cela serait, à mes yeux, désastreux.

Mr. Evans: I am certain that you can draw scenarios of that kind, and there have been circumstances in the past in which all the institutions have been rescued in ways that involved all of the uninsured depositors being rescued and taken out loss–free. That has happened in the past.

Mr. Sobeski: I guess the final point is that it's a subjective call on OSFI—even though regulations are put in or things are suggested for the regulators to look for, it's very subjective—but when it gets to the role of CDIC, there don't seem to be any suggestions as to the parameters.

I don't know how you put in subjective parameters, but don't you think there should be some parameters so CDIC won't really get into the deep end?

Mr. Evans: The question is, do you have confidence in CDIC to be able to uphold its mandate, which is to minimize the risk exposure of the Deposit Insurance Fund? If you don't, then it's very clear: you replace management. The government can certainly do that.

But that question has not been raised in any objective sense, that the government no longer has confidence in the board and the management of the Deposit Insurance Corporation. At least it certainly hasn't been brought to my attention.

Mr. Sobeski: But then we could be putting a whole new responsibility onto them, so that's a whole—

Mr. Evans: But it seems to me that the responsibility that's being put on, or the power that's being granted, is a power that is necessary to allow the Deposit Insurance Corporation, in conjunction with the Office of the Superintendent and the minister, to make the determination as to what is in the best interests of the Deposit Insurance Fund. It's one more power that provides them an option that, in our view, is an option that is extremely valuable and could very well be what is necessary if you wish to minimize the loss to the Deposit Insurance fund.

• 1155

The Chairman: I'm going to ask Ms Callbeck to ask her questions and have Helen Sinclair speak. But before I do that, I would like to make an announcement, just because Mr. Evans is here and the bankers as well. They are the main people in this.

Yesterday we completed, more or less, our report on the Bank of Canada, phase 1. That should come out quite shortly, perhaps in the next week or so once it gets printed and organized.

There was also an indication in the original thing about dealing with the Payments Association. I guess what I would like to say is that it is still there. I will put something out on that later; there is still that sort of commitment but we'll probably try to deal with this first, obviously.

There have been some changes in the committee membership, specifically Mr. Manley who was chairman of that thing and is no longer with us. So it will take me a while to get sorted out exactly what we're going to do.

[Translation]

M. Evans: Sans doute peut-on évoquer ce genre de scénario et c'est vrai qu'on a déjà vu des cas où un établissement faisait l'objet d'une opération de sauvetage dans le cadre de laquelle des déposants non assurés ont été intégralement remboursés. Cela s'est déjà produit.

M. Sobeski: Ce qu'il faut rappeler, j'imagine, c'est que la décision dépend de l'appréciation subjective que le BSIF fait d'une situation donnée, et cela malgré une réglementation détaillée. La décision demeure assez subjective, mais en ce qui concerne le rôle de la SADC, les choses me paraissent un peu floues.

Il est vrai qu'on voit mal comment définir des paramètres dans un domaine subjectif, mais ne pensez-vous pas qu'il conviendrait quand même de mieux encadrer les interventions de la SADC afin que cette société ne s'empêtre pas dans des difficultés énormes?

M. Evans: Il s'agit de savoir si l'on fait confiance à la SADC et à sa capacité de remplir la mission qui lui a été confiée, c'est-à-dire de réduire au maximum les pertes du fonds d'assurance-dépôt? Sinon, il faut changer ses responsables. Le gouvernement a toujours cette possibilité.

Mais la question n'a pas vraiment été soulevée et personne n'a laissé entendre que le gouvernement ne faisait plus confiance au Conseil d'administration et à la direction de la Société d'assurance-dépôt. À tout le moins, on ne m'en a pas fait part.

M. Sobeski: Mais ce serait leur imposer un surcroît de responsabilité, tout le...

M. Evans: Mais justement, ce surcroît de responsabilité, ou ce nouveau pouvoir qui lui serait conféré est nécessaire pour permettre à la Société d'assurance-dépôt, en concertation avec le Bureau du surintendant et le ministre, de décider de la solution qui permet le mieux de préserver les intérêts du fonds d'assurance-dépôt. Il s'agit d'un nouveau pouvoir qui élargit la gamme des solutions possibles en leur ouvrant une possibilité extrêmement valable, et peut-être nécessaire pour réduire au maximum les pertes du Fonds d'assurance-dépôt.

Le président: Je vais maintenant passer la parole à  $M^{me}$  Callbeck et demander à Helen Sinclair d'intervenir à son tour. Avant cela, j'ai quelques précisions à apporter à l'intention de M. Evans et des représentants de la banque. Ce sont les principaux concernés par ceci.

Hier nous avons plus ou moins terminé la première partie de notre rapport sur la Banque du Canada. Il faut compter une ou deux semaines pour l'impression et la distribution, mais je crois qu'il sera publié sous peu.

À l'origine, on avait également envisagé de se pencher sur le cas de l'Association des paiements. Cela demeure notre intention. Sans doute, plus tard, publierons-nous quelque chose à ce sujet, mais je pense qu'il importe, d'abord, de régler cette autre question.

Des changements sont intervenus dans la composition du comité et M. Manley qui avait été nommé président nous a quittés depuis. Il me faudra donc prendre le temps de remanier le calendrier de nos travaux.

I just want to let everybody know that because there has been quite considerable interest from you, Mr. Evans, and, I understand, from the CBA. They have a quite detailed brief to present when we're ready to receive it. It's going to have to be delayed a bit until I can get reorganized, especially since I lost my chairman. Okay?

Mr. Soetens: I wish to comment briefly. I have some concern about the process we are about to undertake. We have, in the past, allowed individuals to come forward and make their presentation to us pretty openly.

We haven't often allowed them to come back and sit there and make other comments relative to other witnesses who have appeared before us. I realize that—

The Chairman: Well, we have quite a bit in the last little while.

Mr. Soetens: We did this specifically, dealing with the financial institutions legislation, but only when we were, in fact, in clause by clause did we invite them to come and sit at the table and make their comments very directly to us, and all parties were there.

The Chairman: We did with the Bank of Canada as well. We normally bring two witnesses from opposing views and get them both, but—

Mr. Soetens: Because you were doing a very specific study about the role of the Bank of Canada. I guess my point is that I am not comfortable with what we are about to embark on. I'm not going to say we shouldn't do it, I am just saying that I am not comfortable with it.

The Chairman: Let me say this. Sometime next week I intend to call a meeting to discuss, basically, future business. We'll put that subject on the agenda for that meeting and discuss it. Even the other night, we had two different witnesses.

At this time, because I indicated to Ms Sinclair at the end of her testimony that she could stick around in case any new questions arose while she's here. . . I did indicate at that time that we might want to hear from her again, and since I do have the member who has indicated that, I think I'll stick with what I said at the time. But we'll discuss next week whether or not this should be an ongoing practice.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, I asked to have the Bankers' Association come back to the table because I thought it was a good opportunity to have a good two-way discussion here. I know that time is running out, so I would just like to ask Helen Sinclair if she has any further comments to make this morning on what she has heard from the Trust Association.

Ms Sinclair: I have just a very few, Mr. Chairman, and I will run through them very quickly. I would like to point out that cost minimization is not one of the over-riding objectives of the CDIC. There are two overriding objectives.

[Traduction]

Je tenais à vous préciser cela, car je sais, monsieur Evans, que cette question vous intéresse particulièrement, vous et les représentants de l'ABC. Cette association a préparé à notre intention un mémoire très complet dont nous prendrons bientôt connaissance. Étant donné le départ de notre président, il va falloir reculer un peu les échéances en attendant que les choses se remettent un peu en place.

M. Soetens: Permettez-moi de faire un rapide commentaire. J'éprouve certains doutes quant à la marche de nos délibérations. Dans le passé, nous avons donné à des particuliers toute latitude pour venir nous présenter un exposé.

Nous ne les avons pas souvent invités à revenir et à présenter des observations sur ce qu'ont déclaré d'autres témoins. Je sais que. . .

Le président: Ces derniers temps, nous avons considérablement assoupli.

M. Soetens: Ce que vous dites est vrai en ce qui concerne la législation touchant les institutions financières, mais c'est seulement à l'examen article par article que nous les avons invités à se joindre à nous et à nous adresser directement leurs observations en présence de tous.

Le président: Non, nous l'avons fait lors de notre examen de la situation de la Banque du Canada. En général, nous convoquons deux témoins opposés et nous leur demandons, à tous les deux...

M. Soetens: Oui, mais seulement parce que nous avions entrepris une étude très précise du rôle de la Banque du Canada. J'éprouve un certain nombre de doutes sur la manière dont nous allons procéder. Je ne condamne pas ce qui a été prévu, mais j'éprouve un certain nombre de doutes.

Le président: Permettez-moi alors de préciser que la semaine prochaine j'ai l'intention de convoquer une séance afin d'examiner les questions sur lesquelles nous allons devoir nous pencher à l'avenir. Inscrivons donc l'objet de votre préoccupation à l'ordre du jour de cette séance. Nous pourrons alors en discuter. Et même l'autre soir, nous avions convoqué deux témoins opposés.

À la fin de son témoignage, j'avais dit à M<sup>me</sup> Sinclair qu'elle pourrait assister à la suite de nos délibérations au cas où de nouvelles questions seraient soulevées... Je lui avais dit, alors, que nous voudrions peut-être lui demander d'intervenir à nouveau et, puisque le membre du comité qui en a parlé est ici, je vais m'en tenir à ce que j'avais dit. Mais, la semaine prochaine nous discuterons pour savoir s'il convient de procéder ainsi de façon régulière.

Mme Callbeck: Monsieur le président, j'ai proposé qu'on demande aux représentants de l'Association des banquiers canadiens de prendre de nouveau place autour de cette table, car j'y voyais l'occasion d'engager un dialogue fructueux. Je sais que le temps nous est compté, mais je tiens à donner à M<sup>me</sup> Helen Sinclair l'occasion de nous donner ses commentaires sur les déclarations des représentants de l'Association des compagnies de fiducie.

Mme Sinclair: Monsieur le président, j'ai seulement quelques brèves remarques à faire. Je précise, d'emblée, que la SADC n'a pas, à priori, comme objectif de minimiser ses dépenses. Cette société poursuit, dans le cadre du mandat qui lui est confié, deux objectifs essentiels.

One is to pay insured depositors and the other one is to promote systemic stability. I am not quoting. The only reference to cost in the CDIC Act is subservient to those two other objectives. In any given transaction there is no obligation on the CDIC to prove that it has gone for the least-cost solution. I think it's very important to realize that we do not impose the same least-cost obligations on the CDIC as are being imposed on the FDIC in the United States. Very different.

Mr. Rodriguez: Would you like to see that written up in the bill?

Ms Sinclair: I think it deserves a discussion. I'm not sure it has to be discussion that takes place today or tomorrow, but I think it should be reviewed.

The second thing I'd like to highlight, and why I really welcome this opportunity, Mr. Chairman, is that I wouldn't want you or other members of the committee to be left with the impression that I think you may have been left with, that this bill is not in concept favoured by our association.

• 1200

If you think about some of the situations in the market today—and in previous months—and the fact that our members have been the major creditors to failing institutions and their positions have suffered dramatically because of situations where shareholders were uninterested in moving expeditiously, I think you will understand that it's clearly in our direct financial interest to see a bill of this type go through.

Mr. Chairman, I hope neither you nor Mr. Evans is left with the view that we do not wish to see a bill that in concept has the same objectives of this bill. I hope you will be under no illusions that if we said two to three months or something else that was reasonably in line with whatever legislative timetable you put in place, we would meet that time commitment and you would find the legislation in place at the end of it. This is not a tactic to get this issue off the table. I can't stress that strongly enough.

If there are electoral concerns—and you will have a sense of them better than we do—I think you should come back to us and say this is the timing that we would like to propose to you and we'll tell you if we think it's doable. This is not a tactic to get the concept of a FIRP off the table.

The Chairman: In my opinion there is no question about your objectives or about your motive. We want to address these issues. I have no doubt about that. It's just that I understand why the trust companies have a greater sense of urgency about this than bankers might.

Ms Sinclair: Maybe and maybe not. Don't forget that the financial exposure of my members to any one of these situations is very, very large, and I don't think you can say in the absolute that the trust companies have a greater interest than we do. We have very direct interest.

[Translation]

Le premier est de rembourser les déposants assurés et le deuxième, de promouvoir la stabilité de notre système financier. C'est à peu près cela. Dans la Loi sur la SADC, la question des coûts n'est évoquée que de manière subsidiaire par rapport aux deux objectifs fondamentaux. La SADC n'est nullement tenue de démontrer que, dans un cas donné, elle a choisi la solution la moins onéreuse. Il est, je crois, important de rappeler que, contrairement à la FDIC des États-Unis, la SADC n'est pas tenue d'opter pour la solution la moins coûteuse. Il y a donc là une différence très nette.

M. Rodriguez: Pensez-vous qu'on devrait préciser cela dans le projet de loi?

Mme Sinclair: Je pense que la question mérite d'être examinée. Je ne suis pas certain qu'il faille décider de cela dans les jours qui viennent, mais je pense que la question mérite d'être débattue.

En deuxième lieu, j'aimerais, monsieur le président, profiter de l'occasion que vous m'ayez donnée pour faire la précision suivante. Je ne voudrais pas donner aux membres du comité l'impression que vous ayez peut-être retirée de ce qui a été dit, à savoir l'association que je représente ne serait pas favorable, de manière générale, à ce projet de loi.

Songez aux divers cas qui se sont produits au cours des derniers mois et rappelez-vous que les membres de notre association ont été les principaux créanciers des établissements qui ont dû fermer leurs portes. Nos intérêts ont beaucoup souffert du fait d'actionnaires qui s'opposaient à des règlements expéditifs. Je dis cela pour bien vous persuader qu'un texte de ce genre va dans le sens de nos intérêts financiers.

Monsieur le président, j'espère que ni vous ni M. Evans n'en conclueront que notre association s'oppose à l'adoption d'un projet de loi qui répondrait aux mêmes objectifs et aux mêmes conceptions que ce texte-ci. Si nous nous donnions deux ou trois mois, enfin un délai qui correspondrait à peu près à une période législative raisonnable, je vous prie de croire que nous le respecterions et que la législation voulue serait adoptée en bon temps. Je tiens à ce que vous sachiez que cela n'est pas, pour nous, un moyen d'escamoter le problème.

Peut-être y a-t-il des considérations d'ordre électoral—vous en êtes meilleur juge que moi—et s'il en est effectivement ainsi, je pense que vous devriez nous proposer un nouveau calendrier sur lequel on pourrait s'entendre. Nous ne cherchons nullement à écarter le principe du PRIF.

Le président: Je ne mets nullement en doute vos motivations ou vos objectifs. Il existe un certain nombre de problèmes qui doivent être réglés, cela ne fait aucun doute. Je comprends fort bien que les compagnies de fiducie soient plus pressées que les banquiers de voir régler ce genre de situation.

Mme Sinclair: Je n'en suis pas si sûr. N'oubliez pas que les établissements membres de notre association ont, dans ce genre de situation, des engagements financiers extrêmement lourds, et il n'est pas certain que les intérêts des compagnies de fiducie soient nettement supérieurs aux nôtres. Nous sommes directement intéressés, je vous l'assure.

The Chairman: Not a greater interest but I can understand why they might have a greater sense of urgency, if I can put it that way.

Ms Sinclair: Some of my members have exactly the same sense of urgency at the moment but they do not see the merit of passing a flawed bill.

The Chairman: And we don't want to pass a flawed bill.

Ms Sinclair: I have a couple of additional comments. I can't echo strongly enough that this liquidity concern raised by Ms Marleau is not a technical concern and it's an illustration of the fact that this bill does not have a good interface between the Bank of Canada, OFSI and the CDIC. That problem has to be dealt with and it's not a technical problem.

The Chairman: That's a fair point.

**Ms Sinclair:** I am responding to Mr. Evan's point that it's a technical issue. Will it hit hard if you pass this bill today? You'll find out how technical it is if you put this bill through.

The Chairman: We have to find an answer to that question, I think that's fair to say.

Ms Sinclair: Finally, on the discussion about the CDIC and OSFI, I think we should all come to the table with an open mind about how you do this. I suspect that whichever agency you lodge a FIRP with, you need to do some buttressing of its capacity.

I want to go back to my earlier comments on capacity and clarify that they were not meant to disparage in any way the competency of the people who are there today. They were more to talk about the types of expertises and the types of structures we need in place. I think we need to have an open-minded discussion and I think we need to think about putting both models, the asset seizure and the share seizure, in the same body.

Does it really make sense to continue to have OSFI empowered to run a company whose assets had been seized, but giving the CDIC the power to run a company whose shares had been seized? That doesn't make a lot of sense to us.

So we need an open discussion here and I can assure you that while we have a starting position, we also have an open mind. Those were my main comments, Mr. Chairman.

Mr. Evans: First of all, section 7 in the CDIC Act, which sets out the object, has three paragraphs—(a), (b) and (c). Paragraphs (a) and (b) say they shall do this and that and paragraph (c) says they shall also do it in a way that minimizes the cost to the Canada Deposit Insurance Corporation. If you have three parts to the section, then the objects certainly have to be achieved in this way and as specified in the act. It's not subservient in any way, shape or form.

[Traduction]

Le président: Je ne dis pas que leurs intérêts dépassent les vôtres, mais peut-être qu'à leurs yeux la situation appelle une solution plus immédiate.

Mme Sinclair: Certaines banques éprouvent aussi le besoin urgent de trouver une solution à ce genre de situation, mais ce n'est pas pour cela qu'elles prôneraient l'adoption d'un texte boiteux.

Le président: Et nous ne voulons pas non plus faire adopter un texte boiteux.

Mme Sinclair: Permettez-moi une ou deux remarques supplémentaires. Je tiens à rappeller, afin que cela ne fasse aucun doute, que le problème des liquidités évoqué par M<sup>me</sup> Marleau n'est pas un problème technique; il montre simplement que la préparation de ce projet de loi n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisamment poussée entre la Banque du Canada, le BSIF et la SDAC. Il s'agit d'un problème qu'il faut régler et il n'est pas d'ordre technique.

Le président: Je vous suis.

Mme Sinclair: Je dis cela en réponse à M. Evans, qui soutenait, tout à l'heure, qu'il s'agissait d'un problème technique. Pensez-vous vraiment pouvoir le résoudre en adoptant, sans attendre, ce projet de loi? Si vous votez ce texte, vous constaterez qu'il ne s'agit pas d'un problème technique.

Le président: Disons qu'il conviendrait de régler la question.

Mme Sinclair: Enfin, en ce qui concerne la SDAC et le BSIF, il faudrait parvenir à nous entendre sur la manière dont il convient de procéder. Il va falloir, c'est clair, renforcer les pouvoirs de l'organisme qui sera chargé d'appliquer le PRIF.

Permettez-moi de reprendre ce que j'ai dit tout à l'heure au sujet des capacités des divers organismes et préciser que je n'entendais pas mettre en cause la compétence des gens qui sont intervenus ici aujourd'hui. Je ne faisais qu'évoquer les types de connaissances et de structures qui me semblent s'imposer. Il nous faut débattre de cela de manière tout à fait objective et envisager de confier à un même organisme les deux pouvoirs, c'est-à-dire le pouvoir de saisir les avoirs d'un établissement et celui d'en saisir le contrôle.

Je ne vois comment on pourrait continuer à accorder au BSIF le pouvoir de gérer une compagnie dont il a saisi les avoirs tout en donnant à un autre organisme, c'est-à-dire à la SDAC, le pouvoir d'assumer la gestion d'une compagnie dont on se serait emparé des actions. Cela manque de logique.

Il faut donc accepter d'en débattre sans a priori, et je tiens à vous dire que, bien que nous ayons notre point de vue sur cela, nous sommes ouverts à d'autres solutions. Voilà, monsieur le président, ce que je tenais à vous dire.

M. Evans: L'article 7 de la Loi sur la SDAC expose, en trois alinéas, les buts de la société. Les alinéas a) et b) délimitent l'action de la société et l'alinéa c) prévoit que celle-ci devra agir de manière à réduire au maximum les pertes de la société d'assurance-dépôts du Canada. Dans la mesure où l'article est divisé en trois parties, il est clair que les trois leurs sont d'importance égale et qu'on ne peut pas dire, par conséquent, que le troisième est accessoire par rapport aux deux autres.

• 1205

Ms Sinclair: It is.

Mr. Evans: The second point relates to the liquidity problem. I would suggest to you that this problem exists in a very real way and has done for quite some time. The resolution of other institutions was impacted very strongly by that liquidity consideration earlier on, in the last year or so. Certainly, it's going to continue to exist, but I would suggest to you that this legislation need not make that liquidity concern any greater.

I find it objectionable that the implicit threat is thrown out that, if you pass this legislation, you're going to see a hell of a liquidity problem in the industry, because I don't think that will happen and I think it's a bluff.

I would suggest to you that the same concerns apply if you stand, as an institution, to lose the moneys you've lent to another institution and there is a power that can minimize the negative impact of a troubled institution being in such a situation, then, you, as the lending institution, are at least as well-off as you would have been, had that institution been dragged, kicking and screaming, through the whole process.

Mr. Rodriguez: How did Americans deal with this, John? How did they face this situation?

Mr. Evans: The Americans have asset seizure. We have asset seizure, under OSFI. OSFI is there to make the determination. It has these powers and can go in and seize the assets of the institution, or it can make that recommendation to have the institution FIRPed by the CDIC.

The Chairman: I'm going to exercise the prerogative of the chair and say the time is just past 12 p.m.

It's fair to say there is some additional information we have to obtain. We do have Mr. Justice Estey scheduled for next Wednesday. There is an additional person with whom we are seeking to make arrangements, but we do not have them as a witness at this time. We are also going to hear from the superintendent in one way or another, so this is in the works.

I'll indicate all that information to people and we'll put this meeting off until next week. Some time next week there'll be a meeting of the finance committee, discussing future business, including this issue, but not limited to all the other items that are on the table in one way or another. This will allow me to get the schedule sorted out for the time between now and Easter.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, have you ever received an indication from the number two banks that they want to attend?

The Chairman: As of now, no, but if they want to come we'll hear from them. We've invited them. We have not receive a response.

Ms Callbeck: All right.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[Translation]

Mme Sinclair: Il l'est pourtant.

M. Evans: En ce qui concerne les liquidités, je tiens à dire que ce problème est tout à fait réel et qu'il s'impose à nous depuis déjà pas mal de temps. Je dirais qu'au cours de l'année dernière, il a beaucoup influé sur la situation d'un certain nombre d'établissements. Il n'est pas près de disparaître, mais il ne faudrait pas non plus que le projet de loi ait pour effet de l'aggraver.

Je trouve tout à fait inadmissible cette menace qui a été implicitement proférée et selon laquelle l'adoption de ce texte entraînerait dans l'ensemble du secteur, une grave crise de liquidités. Je n'en crois rien, et tout cela relève, pour moi, de l'intimidation.

Le problème est aussi sérieux pour l'établissement qui a prêté de l'argent à une autre institution, et il existe un organisme capable de limiter les dégâts pour l'institution en difficulté. En tant qu'établissement prêteur, vous ne vous en tirez pas plus mal que si l'institution en difficulté avait dû être traînée, à son corps défendant, par une procédure qu'elle récusait.

M. Rodriguez: Comment les Américains ont-ils réglé ce problème? Comment ont-ils fait face à ce genre de situation?

M. Evans: La législation américaine permet la saisie des avoirs. Le BSIF a, lui aussi, le pouvoir de saisir les avoirs. C'est d'ailleurs lui qui en décide. Il peut donc saisir les avoirs d'un établissement ou recommander que la SDAC impose à cet établissement le PRIF.

Le président: Permettez-moi d'exercer mes pouvoirs de président et de rappeler qu'il est un peu plus de midi.

Il est clair qu'il conviendrait de réunir des informations complémentaires. Nous avons prévu d'accueillir, mercredi prochain, le juge Estey. Nous avons également pris contact avec une autre personne, mais il n'est pas encore certain qu'elle vienne témoigner. Nous avons d'ores et déjà prévu d'entendre le surintendant, donc, nous allons avoir de nouveaux éléments à notre disposition.

Je vous ferai part de tout cela, et nous allons ajourner jusqu'à la semaine prochaine. Le Comité des finances va se réunir la semaine prochaine pour fixer son ordre du jour. Nous examinerons également la question qui le préoccupe aujourd'hui, sans négliger pour cela les autres questions qui appellent notre attention. Cela me donnera le temps, avant Pâques, de préciser le calendrier de nos travaux.

Mme Callbeck: Monsieur le président, les banques de deuxième rang ont-elles manifesté l'intention de comparaître devant le Comité?

Le président: Non, pas encore, mais nous sommes tout à fait disposés à entendre celles qui voudraient comparaître. Nous les avons invitées, mais nous n'avons pas encore reçu de réponse.

Mme Callbeck: Entendu.

Le président: La séance est levée.



# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

### WITNESSES

From the Canadian Bankers' Association:

Helen Sinclair, President;

Clifford J. Shirley, Chairman, Financial Sector Policy Committee and member of the Executive Council.

From the Trust Companies Association of Canada:

John L. Evans, President and Chief Executive Officer;

Margaret Eckenfelder, Senior Policy Analyst.

### **TÉMOINS**

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen Sinclair, présidente;

Clifford J. Shirley, président, Comité sur la politique relative au secteur financier et membre du conseil exécutif.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada:

John L. Evans, président et chef de la direction;

Margaret Eckenfelder, analyste principale de politique.

## **HOUSE OF COMMONS**

Issue No. 32

Monday, February 17, 1992

Chairman: Murray Dorin

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 32

Le lundi 17 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# **Finance**

# **Finances**

### RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

### **CONCERNANT:**

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

### WITNESSES:

(See back cover)

## TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

### MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 17, 1992 (41)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 7:40 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Acting Chairman, René Soetens, presiding.

Member of the Committee present: René Soetens.

Acting Member present: Catherine Callbeck for Diane Marau.

Other Member present: Don Blenkarn.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From Gowling, Strathy and Henderson: Guy David, Consultant.

Witnesses: From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington: James C. Baillie, Lawyer and David Baird, Lawyer.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

On Clause 1

James C. Baillie and David Baird, from Tory, Tory, DesLauriers and Binnington, both made statements and answered questions.

At 8:45 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

### PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 17 FÉVRIER 1992 (41)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 40, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de René Soetens (président suppléant).

Membre du Comité présent: René Soetens.

Membre suppléant présent: Catherine Callbeck remplace Diane Marleau.

Autre député présent: Don Blenkarn.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. De Gowling, Strathy et Henderson: Guy David, consultant.

Témoins: De Tory, Tory, DesLauriers et Binnington: James C. Baillie, avocat; David Baird, avocat.

Conformément à l'ordre de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

Article 1

James C. Baillie et David Baird, de Tory, Tory, DesLauriers et Binnington, font des exposés et répondent aux questions.

À 20 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, February 17, 1992

• 1938

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I'd like to bring this meeting to order. In the absence of the chairman and the acting chairman and the assistant acting chairman, I am going to chair this meeting and call forward our witnesses.

Mr. Baillie, perhaps you could introduce your colleague to us and give us some comments on Bill C-48, which deals with the Canada Deposit Insurance Corporation. Following your presentation, I'm sure there'll be some questions.

Mr. James C. Baillie (Partner, Tory Tory DesLauriers & Binnington): I will be happy to do that, Mr. Chairman, and thank you for having us tonight. We're both looking forward to an interesting discussion of important legislation. My colleague is David E. Baird. David and I are both partners in the Toronto firm of Tory Tory DesLauriers & Binnington. I'll ask David to make some remarks about his own background, in some of the areas we'll be discussing tonight. I'll then comment a little bit about my background, in some of these areas, and then I'll indicate to you what the nature of our submissions will be.

• 1940

Mr. David E. Baird (Partner, Tory Tory DesLauriers & Binnington): I've been involved much more frequently in insolvency matters, particularly in bankruptcy matters, and have been very actively involved in trying to get the Bankruptcy Act amended. I'd like to put a plug in tonight to see some quick amendments to the Bankruptcy Act.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): They're due instantly, you know.

Mr. Baird: They're way overdue.

Mr. Blenkarn: David, it would be passed tomorrow if we could only get the minister to wake up.

Mr. Baird: I won't get into that debate tonight.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I'm sure we'd like to hear your comments on CDIC.

Mr. Baird: I've looked at it from the insolvency point of view. I've been involved working in the CCB and Northland matters, and also currently with some of the financially troubled institutions. Jim will be making the primary presentation, and I'll be supplementing it.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, as background, over the years I've been involved in a number of these financial institution restructurings, sometimes for CDIC, on a couple of occasions for the Minister of State for Finance, and a number of occasions for the affected financial institution that was having problems.

[Translation]

### **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le lundi 17 février 1992

Le président suppléant (M. Soetens): La séance est ouverte. En l'absence du président, du président suppléant et du président suppléant adjoint, je vais présider cette réunion et inviter nos témoins à s'avancer.

Monsieur Baillie, pourriez-vous nous présenter vos collègues et nous faire part de vos commentaires au sujet du projet de loi C-48, qui porte sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. À la suite de votre exposé, je suis sûr qu'il y aura des questions.

M. James C. Baillie (associé, Tory, Tory, DesLauriers & Binnington): Volontiers, monsieur le président. Je vous remercie de nous avoir invités à comparaître ce soir. Je suis accompagné de mon collègue, David E. Baird et nous sommes tous deux impatients d'avoir une discussion intéressante avec vous au sujet de ce projet de loi important. David et moi-même sommes tous deux associés du cabinet Tory, Tory, DesLauriers & Binnington, de Toronto. Je demanderai à David de vous faire part de ses antécédents dans certains des domaines que nous aborderons ce soir. Ensuite, je vous parlerai de ma propre expérience dans ces domaines et je vous expliquerai la teneur de notre mémoire.

- M. David E. Baird (associé, Tory, Tory, Deslauriers et Binnington): J'ai eu à m'occuper très fréquemment de cas d'insolvabilité, particulièrement de cas de faillite et j'ai aussi fait aussi énormément de démarches pour essayer de faire modifier la Loi sur la faillite. D'ailleurs, j'aimerais profiter de ma présence ici ce soir pour vous inviter à adopter rapidement des modifications à la Loi sur la faillite.
- M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Ces changements seront adoptés incessamment, vous savez.
  - M. Baird: Ils se font attendre depuis très longtemps.
- M. Blenkarn: David, il serait adopté demain si seulement nous pouvions réveiller le ministre.
  - M. Baird: Je ne me lancerai pas dans ce débat ce soir.

Le président suppléant (M. Soetens): Nous sommes impatients d'entendre vos observations au sujet de la SADC.

- M. Baird: J'ai examiné cette mesure sous l'angle de l'insolvabilité. J'ai traité avec la Banque commerciale du Canada et la Norbanque et je travaille actuellement avec certaines institutions en difficulté financière. Jim fera le premier exposé, et j'y ajouterai mon grain de sel.
- M. Baillie: Monsieur le président, pour vous situer un peu, depuis quelques années j'ai collaboré à la restructuration d'un certain nombre d'institutions financières, parfois pour la SADC, à une ou deux occasions pour le ministre d'État aux Finances et assez souvent également pour le compte des institutions financières en difficulté.

The ones I have been involved in include Crown Trust, Canadian Commercial Bank, Northland Bank, Bank of British Columbia, Continental Bank of Canada. Right now I'm working for my client, the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, on the Les Coopérants situation that you may be aware of, and working with First City Trust in connection with North American Life, and I have a peripheral involvement in the Central Guaranty National Bank matter. So, willy-nilly, I've been exposed to some of these issues over the years and have some views on how the matter should shake out.

Mr. Chairman, I apologize. I had hoped that I would have for you tonight a written synopsis of the remarks that David and I are going to make. That is not prepared, but we have spoken with the professional advisers to the committee and they tell us that it can still be received if we get it to you later this week, which we will do.

May I ask, Mr. Chairman, though, in light of that timing, if I could be forgiven if the version that we get to you later this week is in English only? That is the problem, trying to arrange the French in that timeframe.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): We'll take care of the translation.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, David and I are in your hands as to the areas to discuss. We see ourselves here primarily as technicians to help you with the operation of Bill C-48 itself. We have no intention of initiating discussion of the wider issues that some witnesses have raised with you, about CDIC, the funding of CDIC, governance of CDIC, and so on. Those are not the areas that we wish to canvass. Rather, we are focusing on some quite troubling points about the legislation itself.

We're in your hands as to the wider areas of discussion, but we have three main submissions to make, three main comments to make, and I'll outline what they are and then, subject to your directions, I'll expand on each.

The first comment is that Bill C-48, which is an expropriation statute—it's quite clear that while the word isn't used, it's an expropriation statute—operates at the level of the shares and a subordinated debt of the expropriated institution.

For a number of reasons, we think it would better attain the policy objectives of the legislation, in a cleaner, more effective way, and in many ways a far preferable way, if, instead of expropriating the shares and subordinated debt of the institution, the legislation were to operate by authorizing a mandate, a requirement, that the institution sell its business, its deposit–taking business, to a third party designated by CDIC, with the proceeds of that sale inuring to the institution which then winds up, or carries on, in accordance with general legal principles.

[Traduction]

J'ai travaillé entre autres avec Crown Trust, la Banque commerciale du Canada, la Norbanque, la Banque de la Colombie-Britannique et la Banque Continentale du Canada. A l'heure actuelle, je travaille pour mon client, la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, dans l'affaire Les Coopérants, dont vous avez sans doute entendu parler. Je collabore aussi avec First City Trust en rapport avec la Nord-américaine, compagnie d'assurancevie, et je suis d'un peu plus loin le dossier de la Société de fiducie Central et Guaranty de la Banque nationale. Par conséquent, bon gré mal gré, l'expérience m'a amené à me spécialiser plus ou moins dans certaines de ces questions et j'ai certaines opinions sur les modalités à suivre.

Monsieur le président, je vous présente des excuses. J'avais espéré pouvoir vous présenter ce soir un résumé écrit des observations que David et moi-même allons faire. Ce document n'est pas prêt, mais nous avons parlé avec les conseillers professionnels du comité qui nous ont dit que vous accepteriez notre document si nous le présentions un peu plus tard cette semaine, ce que nous avons l'intention de faire.

Monsieur le président, compte tenu de ces contraintes de temps, serait-il acceptable que la version que nous allons vous soumettre plus tard cette semaine soit en anglais seulement? Il est difficile de le faire traduire dans ces délais.

Le président suppléant (M. Soetens): Nous nous occuperons de la traduction.

M. Baillie: Monsieur le président, David et moi-même sommes à votre dispositon quant aux sujets à l'étude. Nous nous considérons surtout comme des techniciens venus pour vous éclairer au sujet du fonctionnement du projet de loi C-48. Nous n'avons pas l'intention de nous lancer dans une discussion des grandes questions que certains témoins ont abordées avec vous, notamment au sujet de la SADC, de son financement, de sa régie, etc. Ce ne sont pas là des domaines que nous souhaitons aborder. Nous voudrions plutôt nous attacher à certains éléments dérangeants de la mesure elle-même.

Si vous souhaitez que nous abordions des thèmes plus généraux, nous le ferons, mais nous avons trois principaux arguments à présenter. Je vais vous en donner les grandes lignes et ensuite, sous réserve de vos directives, j'en dirai un peu plus long sur chacun.

Mon premier commentaire est le suivant. Le projet de loi C-48, qui est manifestement une loi sur l'expropriation, bien que ce terme ne soit pas employé—s'applique au niveau des actions et de la dette de rang inférieur de l'institution expropriée.

Pour un certain nombre de raisons, nous pensons que les objectifs généraux de la loi pourraient être atteints de façon plus directe, plus efficace—et à de nombreux égards, plus souhaitables—si au lieu d'exproprier les actions et les titres de créance de rang inférieur de l'institution, la mesure exigeait que l'institution vende ses activités de recueil des dépôts à une tierce partie désignée par la SADC, les fruits de cette vente revenant à l'institution qui est alors mise en liquidation ou qui poursuit ses activités en conformité des principes juridiques établis.

In summary form, what we are presenting to you is the possibility that the legislation should be at the asset level rather than the share level, and I'll expand in a moment on my reasons for that submission.

Secondly, Mr. Chairman, the bill as now structured, and I stress "as now structured", opens the possibility that CDIC, after expropriating the shares of the institution, could remain as the controlling shareholder or the owner of that institution and operate it for a period of time, up to 180 days, while seeking a purchaser.

• 1945

We see considerable problems in the mechanics of the bill during that operational period and have some suggestions to make as to amendments that might avoid unfairness to other institutions and indeed improve the results under the bill if CDIC were to stay in control of an institution during that period of up to 180 days.

I hasten to add, Mr. Chairman, that I understand from officials that discussions are in progress with a view to putting forward changes in the bill that would go some way towards alleviating our concerns on that second point. And when I come to discuss that second point I will expand on what I understand officials are considering.

On the third area, Mr. Chairman, we have some significant concerns with the mechanics of operation of the assessment process, of how the assessment is done to determine compensation to the shareholders and subordinated creditors.

Those are the areas we chose to initiate a discussion about, Mr. Chairman. We're in your hands if you would like to expand that discussion to other aspects of the bill.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Certainly if you could expand on those we would appreciate it. But also, as someone who isn't that familiar with what happened in the Bank of B.C. and in the other bank, I would like some comparisons on how this process is different from what took place there.

Mr. Baillie: That ties in well, Mr. Chairman, as I was going to start my remarks on item 1 with a discussion of Bank of B.C. I think it is an excellent illustration of a number of points.

By way of preface, and this is on my point 1 about asset deals against share deals, when a difficult situation comes along, such as when an insured financial institution is in difficulties and is unlikely to survive, because those are the situations we're talking about, CDIC has a threshold and a very difficult decision to make: should that institution be allowed to perish and be liquidated, or should it be kept alive with a necessary subsidy in order to help its successor resolve its financial problems?

[Translation]

En bref, nous vous soumettons la possibilité que la mesure s'applique à des éléments d'actif plutôt qu'à des actions, et j'expliquerai tout à l'heure les motifs qui m'amènent à faire cette suggestion.

Deuxièmement, monsieur le président, la structure actuelle du projet de loi, et j'insiste là-dessus, offre à la SADC la possibilité, une fois les actions de l'institution expropriées, de demeurer l'actionnaire majoritaire ou le propriétaire de cette institution et de la gérer pendant une période allant jusqu'à 180 jours, pendant qu'elle cherche un acquéreur.

À nos yeux, les modalités de fonctionnement prévues dans la mesure pour cette période suscite des problèmes considérables. Nous avons donc des suggestions d'amendements en vue d'éviter que d'autres institutions ne soient traitées injustement. Selon nous, la mesure donnerait de meilleurs résultats si la SADC pouvait conserver le contrôle d'une institution au cours de cette période pouvant aller jusqu'à 180 jours.

Je m'empresse d'ajouter, monsieur le président, que des hauts fonctionnaires m'ont dit qu'ils avaient des discussions en vue d'apporter à la mesure des changements qui contribueraient à atténuer nos préoccupations à cet égard. D'ailleurs, lorsque j'aborderai ce deuxième point, je vous donnerai plus de détails sur ce qu'envisagent les fonctionnaires.

Troisièmement, monsieur le président, nous avons des inquiétudes sérieuses au sujet des modalités du processus d'évaluation, c'est-à-dire sur la façon dont on procède à l'évaluation pour déterminer quelle indemnisation accorder aux actionnaires et aux créanciers de rang inférieur.

Monsieur le président, voilà les thèmes que nous avons choisis pour amorcer la discussion. Evidemment, nous sommes à votre entière disposition si vous décidiez d'étendre cette discussion à d'autres aspects du projet de loi.

Le président suppléant (M. Soetens): Il va de soi que nous aimerions que vous nous donniez plus de détails sur ces thèmes. Mais en outre, n'étant pas personnellement au courant de ce qui s'est passé dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique et de l'autre banque, j'aimerais que vous établissiez certaines comparaisons illustrant de quelle façon ce processus diffère de ce qui s'est fait en l'occurrence.

M. Baillie: Cela tombe à pic, monsieur le président, car j'allais commencer mes observations sur le premier thème par un exposé du cas de la Banque de la Colombie-Britannique. En effet, j'estime que c'est un excellent exemple à bien des points de vue.

Voici un préambule à mon argument selon lequel les transactions devraient être axées sur les éléments d'actif plutôt que sur les actions. Lorsque des complications surviennent, notamment lorsqu'une institution financière assurée se trouve en difficulté et risque de ne pas survivre—puisque c'est bien ce genre de situations dont il s'agit—la SADC a un seuil et une décision très difficile à prendre: devrait-on autoriser cette institution à disparaître et à être mise en liquidation ou devrait-on la maintenir à flot grâce à une subvention nécessaire pour aider son successeur à résoudre ses problèmes financiers?

CDIC has to make that judgment in light of a number of factors, the health of the financial system being one, but also cold, hard economics about the particular institution. And it is remarkable how often it proves to be the case that the cost of rescuing an institution by a subsidy is less than the estimated cost of letting it go to liquidation, even though in rescuing the institution, almost invariably it is necessary to pay depositors in full. The economics of asset realization on liquidation are different from asset realization on a going concern basis. Goodwill is different on a going concern from one of liquidation. So the economics are quite different.

In the Bank of British Columbia situation, where my client was the Bank of British Columbia itself, not CDIC or the government, extrapolating from what I know because my client was not CDIC, I take it that CDIC, at an early stage of the process, concluded that it would be more beneficial economically for the bank to survive, or the business of the bank to survive, than it would be for it to be liquidated, with depositors receiving only their insured amounts or being promised only their insured amounts from CDIC.

Accordingly, the government and CDIC, who were handling the process, identified a purchaser, Hong Kong Bank, and then knocked heads together in a series of quite intensive discussions with a view to a transaction which while very complex in detail was simple in concept.

The concept was that the Hong Kong Bank acquired the healthy assets—and this is almost a contradiction in terms, but it was very meaningful in this area—and the healthy liabilities. By healthy liabilities I mean the deposit base, which is the hard core of the valuable business of an operating bank. A banker looks on deposits as an asset. A good deposit base is an asset.

They identified Hong Kong Bank as a prospective purchaser of the healthy assets and the healthy liabilities, and CDIC stood ready to subsidize the Hong Kong Bank because the value of the healthy assets was less than the amount of the healthy liabilities.

• 1950

Accordingly, my client, the Bank of British Columbia, under heavy "invigilation"—that might be the right word—from Ottawa, negotiated a transaction with Hong Kong Bank under which our clients agreed to sell the operating business, the healthy assets and the healthy liabilities of their bank—sell the "assets". I stress that. The shares of Bank of British Columbia were unaffected by this deal. They remained with their public investors.

[Traduction]

La SADC doit prendre une décision à la lumière d'un certain nombre de facteurs. Elle doit tenir compte, certes, de la santé du système financier, mais aussi de la situation économique objective de l'institution en cause. Il est remarquable de voir comme il arrive souvent qu'il en coûte moins cher de renflouer une institution grâce à une subvention qu'il en coûterait pour la liquider, même si en volant à la rescousse de cette institution, il est presque invariablement nécessaire de rembourser les déposants intégralement. Les paramètres économiques de la réalisation d'éléments d'actifs en cas de liquidation diffèrent d'une réalisation d'actifs sur la base d'une entreprise en activité. Le niveau de bonne volonté est différent lorsqu'il s'agit d'une entreprise en exploitation par rapport à une entreprise mise en liquidation. Par conséquent, les paramètres économiques ne sont pas les mêmes.

Dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, où la banque elle-même était mon client, et non pas la SADC ou le gouvernement, si je me fie à ce que j'ai appris étant donné que mon client n'était pas la SADC, je suppose que la SADC est arrivée à la conclusion, très tôt au cours du processus, qu'il serait plus avantageux économiquement que la banque survive, ou que les activités de la banque survivent. Cette solution a paru préférable à une liquidation, auquel cas les déposants auraient reçu uniquement les sommes assurées, ou encore les sommes assurées leur auraient été promises par la SADC.

Conséquemment, le gouvernement et la SADC, qui étaient responsables du processus, ont identifié un acquéreur, soit la Banque de Hong Kong. Ils ont alors réuni les intervenants qui ont participé à des discussions fort animées dans le but de conclure une transaction qui, quoique très complexe sur le plan du détail, était très simple en principe.

Ce principe voulait que la Banque de Hong Kong se porte acquéreur des éléments d'actif et des éléments de passif viables de l'institution. Je sais que c'est presque une contradiction dans les termes, mais cela était très important dans ce domaine. Lorsque je parle de passif viable, je parle des dépôts qui représentent les assises mêmes des activités appréciables d'une banque en exploitation. Un banquier considère les dépôts comme un actif. Et une bonne base de dépôts constitue un actif.

Les autorités responsables ont trouvé en la Banque de Hong Kong un acquéreur potentiel des éléments d'actif et de passif viable de l'institution et la SADC s'est déclarée prête à subventionner la Banque de Hong Kong étant donné que la valeur de l'actif viable était moindre que celle du passif viable.

En conséquence, mon client, la Banque de la Colombie-Britannique, sous la surveillance étroite—il n'y a pas d'autre mot—d'Ottawa, a négocié une transaction avec la Banque de Hong Kong en vertu de laquelle nos clients acceptaient de vendre l'entreprise d'exploitation, l'actif et le passif viables de la banque—c'est-à-dire de vendre son «actif». J'insiste sur ce point. Ce marché n'a eu aucune répercussion sur les actions de la Banque de la Colombie-Britannique, lesquelles sont restées aux mains des investisseurs publics.

So the assets to Hong Kong Bank...and the government funnelled money—I don't know how much, but it was quite a lot—into Hong Kong Bank to persuade it to do the transaction and to make up the difference between the value of the assets and the amount of the liabilities.

The government also provided a subsidy to the Bank of British Columbia as an inducement—we use the term "cookie"—or as an element of the transaction, to help have the Bank of British Columbia do the deal. That money came into the Bank of British Columbia, the Bank of British Columbia retained the other assets and the other liabilities, and the Bank of British Columbia still exists under the name B.C. Bancorp, gradually working out its financial position and its destiny in accordance with usual legal precepts.

That was the Bank of British Columbia transaction. If Bill C-48 had been enforced. . . In my judgment, Bill C-48 operates in a case where, number one, a going concern transaction in the view of CDIC is feasible and desirable, almost certainly involving a subsidy, and number two, CDIC does not get the level of co-operation that it thinks desirable from the shareholders.

If that had happened to the Bank of British Columbia, the transaction would have been changed under Bill C-48. Instead of the assets being sold, the transaction would have been preceded by the government acquiring the shares and the subordinated debt of the bank. Then the government would either have sold the shares in subordinated debt to Hong Kong Bank or it would have caused the bank, through CDIC's new position as shareholder, to sell the assets in an asset transaction.

The submission David and I are here to make is that in that narrow set of facts, where a going concern transaction is appropriate and where the transaction can't be carried out under one of the techniques available under general law, it would be easier and more effective for the law to permit CDIC to mandate an asset sale of the type done in the Bank of British Columbia rather than to seize the shares and either sell the shares or cause the company to sell the assets.

Mr. Blenkarn: I'd like to ask a question. If the law had been as is, and the CDIC, through the minister, had seized the shares from the Bank of British Columbia, then the CDIC could have sold the assets to the Bank of Hong Kong and left itself with the balance of the mess. At that point it would not have had to pay the dowry to the shareholders of the Bank of British Columbia, or to that bank.

Mr. Baillie: That would be for the assessor to determine. Bill C-48 would say that CDIC would be obligated to make an offer to those shareholders and to those subordinated debtholders. One of the issues is how CDIC would carry out that responsibility and how the assessors would reflect values.

[Translation]

Ainsi, l'actif a été cédé à la Banque de Hong Kong... et le gouvernement a canalisé des fonds—je ne connais pas le montant exact, mais c'était une somme rondelette—dans cette banque pour la convaincre de conclure le marché et de payer la différence entre la valeur de l'actif et le montant du passif.

Le gouvernement a également offert une subvention à la Banque de la Colombie-Britannique à titre d'encouragement—nous appelons ça un «petit cadeau»—dans le cadre de la transaction, pour inciter la Banque de la Colombie-Britannique à conclure l'entente. L'argent a été versé à la banque, celle-ci a conservé ses autres avoirs et les autres dettes et la Banque de la Colombie-Britannique continue d'exister sous le nom B.C. Bancorp, laquelle est en train de retrouver peu à peu sa situation financière et de prendre en main son avenir conformément aux principes juridiques habituels.

Voilà pour la transaction de la Banque de la Colombie-Britannique. Si le projet de loi C-48 avait été appliqué. . . À mon avis, ce projet de loi intervient dans les cas où, tout d'abord, une transaction portant sur une entreprise prospère, de l'avis de la SADC, est faisable et souhaitable, ce qui implique à coup sûr une subvention et, deuxièmement, lorsque la SADC ne peut pas compter sur la collaboration qui lui semble souhaitable de la part des actionnaires.

Si cela avait été le cas pour la Banque de la Colombie-Britannique, la transaction aurait été modifiée en vertu du projet de loi C-48. Au lieu que la banque vende ses éléments d'actif, avant que la transaction n'ait lieu, le gouvernement aurait acheté les actions et pris la dette de rang inférieur à son compte. Puis le gouvernement aurait vendu les actions de la dette de rang inférieur à la Banque de Hong Kong ou il aurait obligé la banque, grâce aux actions qu'aurait détenues la SADC, à vendre son actif.

Ce que nous essayons de faire valoir, David et moi, c'est que dans des conditions aussi précises, lorsqu'une transaction d'affaire prospère est justifiée et qu'elle ne peut se faire grâce à l'une des techniques prévues dans les lois générales, il serait plus facile et plus rentable que la législation autorise la SADC à exiger une vente des éléments d'actif comme celle de la Banque de la Colombie-Britannique, au lieu de saisir les actions en vue de les revendre ou d'obliger l'entreprise à vendre ses éléments d'actif.

M. Blenkarn: Je voudrais vous poser une question. Si la loi avait été en vigueur et que la SADC, par l'entremise du ministre, avait saisi les actions de la Banque de la Colombie-Britannique, la Société aurait pu vendre les éléments d'actif à la Banque de Hong Kong et résoudre elle-même les autres problèmes. À ce moment-là, elle n'aurait pas eu à dédommager les actionnaires de la Banque de la Colombie-Britannique ou la banque elle-même.

M. Baillie: Cette décision reviendrait à l'évaluateur. En vertu du projet de loi C-48, la SADC serait tenue de faire une offre à ces actionnaires et à ces créanciers de rang inférieur. La question qui se pose est de savoir comment la SADC assumerait ses responsabilités et comment les évaluateurs détermineraient les montants.

Mr. Blenkarn: But the point is, in order to put the Bank of British Columbia deal to bed, the CDIC and the government had to lean pretty heavily on the shareholders and the subordinated debtholders of the Bank of British Columbia to get them to come to the table. If they had taken the position that they had nothing to lose except their change, they might have sat back and said to hell with you; until you paid them so many dollars they were going to frustrate your transaction.

Mr. Baillie: Absolutely, Mr. Blenkarn. I'm not here to oppose the concept of expropriating legislation. I think it's a desirable concept. If the shareholders resist a transaction, it's very worth while for the government to have ammunition in its hip pocket to force a deal.

• 1955

What I'm saying is that the complexity and the other consequences, which I'll come to a minute, of a share deal or of seizing shares, as distinct from forcing a sale of assets—that extra level of complexity is unnecessary and, I think, is less effective in policy terms than would be in asset transaction. But, yes, you're absolutely right, if the shareholders give CDIC too hard a time, it is worth while for CDIC to have this weapon.

Mr. Blenkarn: Please carry on.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): With the Bank of B.C., CDIC couldn't sell the shares, I take it, to the Hong Kong Bank?

Mr. Baillie: No.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Because the current Bank Act prevents that from happening.

Mr. Baillie: And because CDIC didn't own the shares to sell them.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): But even if they had to come to terms on that—

Mr. Baillie: Even if they had come to terms on that—

The Acting Chairman (Mr. Soetens): —they couldn't sell the shares.

**Mr. Baird:** There was widespread public holding of the shares, so there was no way you could effectively sell the shares.

**Mr.** Baillie: That's absolutely correct, but my analysis that I just went through would have been equal application had Hong Kong Bank been a resident.

Mr. Chairman, I've taken up a few minutes already. Very quickly—and David will elaborate on this, I'm sure—the reasons why we think it would be more flexible for CDIC to have the assets operation: number one, we think it would fit more easily within existing law. Under existing law, the Superintendent of Financial Institutions or another regulator can take control of the assets of a financial institution that is in difficulties. Under existing law, the regulator cannot sell

[Traduction]

M. Blenkarn: Mais le problème, c'est que pour mettre au point le marché de la Banque de la Colombie-Britannique, la SADC et le gouvernement ont dû exercer de fortes pressions auprès des actionnaires et des créanciers de rang inférieur de la banque pour les inciter à participer aux discussions. S'ils étaient partis du principe qu'ils n'avaient rien à perdre si ce n'est des broutilles, ils auraient pu y réfléchir à deux fois et vous envoyer sur les roses; ils auraient fait obstacle à cette transaction tant qu'on ne leur verserait pas un montant donné.

M. Baillie: Vous avez parfaitement raison, monsieur Blenkarn. Je ne suis pas ici pour m'opposer au principe des lois d'expropriation car je pense que c'est souhaitable. Si les actionnaires s'opposent à une transaction, il faut que le gouvernement ait des munitions en réserve pour imposer la transaction.

Ce que je veux dire par là, c'est que si au lieu d'une vente forcée de l'actif on procède à une transaction ou à une saisie des actions, on rend l'opération plus complexe, et il y a encore d'autres conséquences dont je vais vous parler dans quelques instants, et que cette complexité est superflue et moins efficace, en matière de politique, que ne le serait une transaction relative à l'actif. Vous avez toutefois raison en ce sens que si les actionnaires opposent une trop vive résistance à la SADC, il est bon que cette dernière dispose d'une arme supplémentaire.

M. Blenkarn: Continuez, je vous prie.

Le président suppléant (M. Soetens): Dans le cas de la Banque la de Colombie-Britannique, je crois comprendre que la SADC n'a pas pu vendre les actions à la Banque de Hong Kong?

M. Baillie: C'est exact.

Le président suppléant (M. Soetens): Parce que la loi actuelle sur les banques empêche une telle transaction.

M. Baillie: Et parce que la SADC, n'étant pas propriétaire des actions, ne pouvait les vendre.

Le président suppléant (M. Soetens): Mais même s'ils avaient dû s'entendre à ce sujet. . .

M. Baillie: Même s'ils avaient dû s'entendre à ce sujet. . .

Le président suppléant (M. Soetens): ...ils n'auraient pu vendre les actions.

M. Baird: La majorité des actions était entre les mains du grand public et il n'y avait donc pas moyen de les vendre.

M. Baillie: C'est tout à fait exact, mais dans l'analyse que je viens de faire la situation se serait présentée de la même façon si la Banque de Hong Kong avait été résidente du Canada.

Monsieur le président, j'ai déjà pris plusieurs minutes et je vais faire très vite. Je suis certain que David pourra en parler plus longuement. Voici les raisons pour lesquelles nous pensons que la SADC aurait plus de latitude si elle procédait à une transaction au niveau de l'actif: D'une part, ce serait plus facile avec la loi actuelle aux termes de laquelle le surintendant des institutions financières ou un autre organisme de réglementation peut se saisir de l'actif d'une

those assets, but that could be changed to enable the regulator, in consultation with CDIC, to force a sale.

Number two, in the BBC kind of transaction and in the share sale kind of transaction, not BBC but in a share sale situation, in order to do a going-concern transaction, it will be necessary to cover all creditors of the financial institution. That would include trade creditors, landlords and so on. There is no legal basis for a transaction affected, in my view, at the share level to discriminate among equal ranking creditors, and, of course, depositors rank equally with other creditors in a bank. So here will be more opportunity that the transaction could be structured, in our view, in a way to give greater opportunity for discrimination as to which liabilities are assumed by the purchaser, and that would be the deposit liabilities.

Number three—and this comes back to Mr. Blenkarn's point—in the context of a BBC or in a brave new world in which we're now about to live, in the context of a bank that owns a securities firm and an insurance company and Lord knows what, the Bill C-48 route leaves CDIC owning not only the deposit—taking business but also the insurance company, the securities firm and so on, and that will be true even if they do a transaction that sells out the deposit—taking business. Whereas if you could aim with a rifle under the kind of outline that we're proposing, CDIC could sell out the deposit—taking business, leaving the company to carry on, as BBC is now carrying on, with the insurance and securities activities, and leaving their regulators and their deposit insurers to deal with them.

That's an overview of quite a complex point, Mr. Chairman, but we think an important point.

Mr. Baird: There's also a significant saving to CDIC if it only sold assets on the basis of certain deposits being assumed. It does not have to make provision for payment of uninsured liabilities, and uninsured liabilities can be very significant. You have deposits, of course, that are not covered by CDIC, and you have other trade creditors, which may not be too great, but you have other liabilities such as landlords, long—term leases. When you're selling a business as a going concern, the purchaser is required to assume all those types of obligations. If it sold assets, it could pick the assets CDIC wants to sell. It would choose the liabilities it wants the purchaser to assume, and the actual cost or subsidy being paid by CDIC to implement the transaction would be less.

Mr. Blenkarn: Would it be fair to say, based on your experience, that you always have a hard time getting an outside buyer to buy the whole ball of wax? He doesn't mind buying assets, because he can see them; he doesn't mind buying a good deposit base, because he can see that; but he sure as hell doesn't want to buy a pig in a poke. He doesn't know what other hidden liabilities or guarantees or God knows what are buried that aren't disclosed. If he buys the shares, he buys it all.

[Translation]

institution financière en difficulté. Avec la loi actuelle, l'organisme de réglementation ne peut vendre cet actif, mais on pourrait changer cela afin, de lui permettre, en consultation avec la SADC, de forcer une vente.

En second lieu, dans le genre de transaction comme celle de la Banque de la Colombie-Britannique et dans la vente des actions,—pas dans le premier cas mais dans le second—comme dans le cas d'une transaction relative à une entreprise en activité, il sera nécessaire d'assurer la garantie de tous les créanciers de l'institution financière, ce qui inclurait les fournisseurs, les propriétaires, etc. Il n'existe pas de base juridique, à mon avis, lors d'une transaction sur les actions, pour faire une distinction entre créanciers de rang égal; les déposants, bien entendu, sont au même rang que les autres créanciers d'une banque. On pourrait donc envisager de structurer la transaction de telle sorte qu'elle permette d'établir une meilleure distinction entre le passif qui est repris par l'acheteur, en l'occurrence les dépôts.

En troisième lieu—et j'en arrive au point soulevé par M. Blenkarn—dans le cas d'une banque comme la Banque de la Colombie-Britannique ou dans le monde nouveau que nous allons devoir affronter, une banque qui est propriétaire d'une entreprise de valeurs mobilières, d'une compagnie d'assurance et Dieu sait quoi encore, le projet de loi C-48 permet à la SADC d'être propriétaire non seulement de l'institution acceptant des dépôts, mais également de la compagnie d'assurance, de l'institution de valeurs mobilières, etc., et cela sera vrai même s'il y a transaction par laquelle est mise en vente l'institution acceptant des dépôts. Tandis qu'avec notre proposition, si vous nous donniez une arme efficace, la SADC pourrait vendre cette dernière institution tout en permettant à la société en question de poursuivre, comme le fait actuellement la BCB, ses activités en matière d'assurance et de valeurs mobilières, et en s'en remettant aux organismes de réglementation et aux assureurs des dépôts.

C'est là un aperçu d'une question fort complexe, monsieur le président, mais c'est un argument important.

M. Baird: La SADC réalise également une économie importante en ne vendant que des actifs sur la base de certains dépôts. Elle n'a ainsi pas à provisionner pour passif non assuré, et ce dernier peut être considérable. Vous avez, certes, des dépôts qui ne sont pas couverts par la SADC et vous avez d'autres fournisseurs créanciers, ce qui n'est pas encourageant, mais il y a d'autres éléments du passif tels que les propriétaires, les baux à long terme. Quand vous vendez une entreprise en activité, l'acheteur est tenu de reprendre toutes ces obligations. Si l'entreprise vendait des éléments d'actif, elle pourrait choisir ceux que la SADC souhaite vendre, elle choisirait le passif qu'elle veut faire reprendre à l'acheteur, et le coût réel ou la subvention versée par la SADC pour assurer la transaction serait moins considérable.

M. Blenkarn: Est-il vrai, d'après votre expérience, qu'il est toujours difficile de trouver un acheteur qui reprenne le tout? L'acheteur n'a pas d'objection à acheter les éléments d'actif, parce qu'ils sont tangibles, et il en est de même d'une bonne base de dépôts, mais quant au passif, il redoute d'acheter chat en poche. Il redoute toujours la surprise, des dettes cachées ou des garanties ou Dieu seul sait quoi. Et en achetant les actions, il hérite aussi de toute cette incertitude.

• 2000

Mr. Baird: That is correct; exactly.

Mr. Blenkarn: When I am selling a business, as a practical matter, I always find it is awfully difficult to persuade somebody to buy shares. They usually want to buy assets. You have to do an awful lot to protect a deal in order to make them buy shares. Sometimes that's just not possible, certainly not in a sour situation where somebody is likely to be insolvent.

Mr. Baird: Exactly. The problem is, this is what has happened. In current situations, CDIC is being asked to guarantee contingent liability situations, where no one knows whether liabilities are there or not. CDIC is being asked to protect the purchaser from undisclosed liabilities, exactly the concern you've expressed, Mr. Blenkarn.

**Mr. Blenkarn:** CDIC's interest is really only to protect itself for the liability to \$60,000 of depositors, and not to every conceivable liability that comes along just because it has that other liability.

Mr. Baird: It's entering into this transaction with the view, usually correct, that selling the business as a going concern will reduce the amount to be paid to the insured depositors. That's why it's doing it. But in doing so under the current law, it's required to assume and guarantee to a purchaser the cost to a purchaser of unknown liabilities.

**Mr. Blenkarn:** It wouldn't have any knowledge of itself any more than would anybody else. If somebody turns up later with some sort of a guarantee agreement, you're stuck with it.

Mr. Baird: In many cases in insolvent situations, the principals and officers of the insolvent company do not remember all the liabilities they have incurred and cannot give you any accurate assessment of them.

Mr. Blenkarn: They are never disclosed in the financial statement. That's one of the problems.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, as we conclude this, I wouldn't want to exaggerate the impact of what we're talking about. It's conceivable that in some situations the share-level transaction would be better. We think it's cumbersome to expropriate shares and then sell assets.

In most cases, an asset deal would be preferable. If you had to go one path or the other, we would think an asset path would be preferable. It's not just a technical point; it could be a point of major substance.

The ideal would be to give CDIC the choice, to let there be flexibility in the legislation for CDIC to work with the regulator towards an asset sale arising from a curatorship or to have a share sale. We're really saying that if you had to choose between one or the other, we think the asset sale procedure should have been chosen. The ideal would be to have an alternative.

[Traduction]

M. Baird: C'est juste; précisément.

M. Blenkarn: Quand je vends une entreprise il est toujours extrêmement difficile de persuader quelqu'un d'acheter les actions. L'acheteur veut habituellement n'acheter que les éléments d'actif. Il faut souvent donner bien des garanties pour le convaincre d'acheter les actions. Parfois, c'est tout simplement impossible, et particulièrement quand une entreprise risque de devenir insolvable.

M. Baird: Précisément. C'est exactement ce qui s'est produit. C'est là toute la difficulté. Aujourd'hui, on demande à la SADC de garantir des situations où il y a des éléments de passif éventuels, sans savoir s'il existe déjà un certain nombre d'éléments de passif. On lui demande de protéger l'acheteur contre des dettes qui ne sont pas connues, et cela rejoint précisément l'inquiétude que vous avez exprimée, monsieur Blenkarn.

M. Blenkarn: La SADC n'a en réalité qu'à se protéger à l'égard de l'assurance de 60,000\$ qui est garantie aux déposants, et non pas contre toutes les dettes possibles et impossibles qui peuvent ressortir en cours de route.

M. Baird: Elle aborde cette opération en pensant, à juste titre, habituellement, que vendre une entreprise en activité réduira le montant à verser aux déposants qui sont assurés. C'est dans cet esprit qu'elle aborde la chose, en réalité. Mais ce faisant, en vertu de la loi actuelle, elle doit assumer et garantir à un acheteur le coût d'éléments de passif inconnus.

M. Blenkarn: Oui, elle n'est pas plus au courant de ces dettes que qui que ce soit. Et si quelqu'un se présente plus tard avec une espèce de contrat avec garantie, elle n'a aucun recours.

M. Baird: Dans bien des cas, lorsqu'on a affaire à une institution insolvable, les administrateurs et les dirigeants de la société en question ne se souviennent pas de toutes les dettes qu'ils ont pu contracter et ne peuvent en donner une évaluation précise.

M. Blenkarn: Elles n'apparaissent jamais au bilan. C'est l'une des difficultés.

M. Baillie: Monsieur le président, je ne voudrais pas exagérer l'incidence de tout cela. On peut concevoir que dans certaines circonstances, saisir et vendre les actions seraient une meilleure façon de fonctionner. Mais nous pensons toutefois qu'exproprier les actions et vendre ensuite les éléments d'actif est un processus plutôt lourd.

La plupart du temps, une opération qui n'intéresserait que les éléments d'actif serait préférable. Si nous avions le choix, nous pensons que cette solution serait préférable, et ce, pas seulement pour des raisons pratiques, mais aussi pour des raisons de fond importantes.

La solution idéale serait de laisser à la SADC la possibilité de choisir la façon dont elle interviendra, de laisser de la latitude dans la loi pour que la SADC puisse organiser avec l'autorité réglementaire la vente des éléments d'actif qui ont été mis en tutelle. S'il y avait un choix à faire, nous pensons que la vente des actifs serait le processus à adopter. L'idéal serait de permettre à la SADC de choisir son moyen d'intervention.

Mr. Blenkarn: When you go into an asset sale. . . I have great problems with ministerial expropriation without a proper judicial process and no evidence of compensation. All of a sudden you grab the stock. Then you do what you want with it and make your sale. It seems to me a bit much to give public servants and the political process the right to seize without compensation. I don't know how you feel about that.

Mr. Baillie: Mr. Blenkarn, I guess we're talking expropriation here. We're talking a scenario where a good transaction is there to be done, where the co-operation can't be obtained or can't be obtained at a reasonable price, and there has to be some expropriation.

My own inclination is that it's better to have an expropriation where it's tested by an arm's length transaction. In other words, what we have in mind is a scenario where CDIC negotiates arm's length, on commercial terms, an asset transaction with a third-party purchasing institution. Then perhaps you'd have judicial review, ministerial approval or whatever. But that transaction, negotiated at arm's length on commercial terms—and perhaps not even commercial terms, but perhaps with a CDIC subsidy to the purchaser—is forced on the institution.

I don't like expropriation either, but that to me is less objectionable—  $\,$ 

Mr. Blenkarn: A lot less objectionable.

Mr. Baillie: —than a case where the shares simply are sold and some assessor is left with the valuation problem later on.

• 2005

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Mr. Baillie, you've made some very appropriate comments. I presume you've seen the chart that has been circulated, the 12 steps to climb the ladder to, shall we say, change the ownership of an institution. I presume you've seen that.

Mr. Baillie: No, I'm not sure I have.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Okay. We will give you a copy of that.

However, I would appreciate your comments about an asset sale. There is also the comment you made about where in some cases a share sale may be appropriate. I would like to know, if we are going the share sale route, whether the 12 steps listed here the appropriate ones.

Mr. Baillie: One is the same. Step two is the same. Step three is the same. Step four is the same.

Mr. Blenkarn: Step five becomes—

**Mr. Baird:** Five would be an option at this stage. CDIC would recommend that a restructuring order be made, either a seizure of assets with an assumption of liabilities. . .

[Translation]

M. Blenkarn: Mais, dans le cas d'une vente des éléments d'actif... J'accepte plutôt difficilement le principe de l'expropriation ministérielle sans qu'il y ait eu au préalable un processus judiciaire en bonne et due forme, et sans qu'il soit question de compensation. On s'empare soudainement des actions, comme cela. Puis, on en fait ce que l'on veut, et on les vend. Je trouve un peu exagéré d'accorder à des fonctionnaires et aux politiciens le droit de saisir des actifs sans compensation. Je ne sais pas ce que vous en pensez.

M. Baillie: Monsieur Blenkarn, je pense que c'est d'expropriation qu'il s'agit. Il ne faut pas oublier que cela ne s'applique que dans une situation où il y a une mesure justifiée à prendre, où l'on ne peut obtenir la collaboration des intéressés, ou que cette collaboration ne peut être obtenue à un prix raisonnable, et il faut donc par conséquent procéder par voie d'expropriation.

Personnellement, je préfère une opération d'expropriation qui est exécutée par une autorité sans lien de dépendance. Autrement dit, il s'agirait d'une situation où la SADC négocie sans lien de dépendance, dans des conditions commerciales, une opération à l'égard de l'actif d'une institution, avec une tierce partie qui propose de l'acheter. L'opération devrait peut-être alors être assujettie à un examen judiciaire ou à une approbation ministérielle. Mais quoi qu'il en soit, cette opération, qui est négociée sans lien de dépendance et en des termes commerciaux—peut-être pas tellement en termes commerciaux, en réalité, car il peut être question d'une aide financière que pourrait offrir la SADC à l'acheteur—est une opération forcée à l'égard de l'institution concernée.

Je n'aime pas tellement le recours à l'expropriation, moi non plus, mais je trouve cette mesure moins discutable...

M. Blenkarn: Beaucoup moins discutable, oui.

M. Baillie: ...que la vente pure et simple des actions, en laissant ensuite à un évaluateur le soin de se débrouiller avec l'évaluation de toute l'opération.

Le président suppléant (M. Soetens): Monsieur Baillie, vous avez fait quelques observations fort justes. Je suppose que vous avez vu le tableau qui a été distribué, où l'on retrouve les 12 étapes devant mener au changement de propriété d'une institution. Je suppose que vous l'avez vu.

M. Baillie: Non, je ne pense pas.

Le président suppléant (M. Soetens): Très bien. Nous allons vous en remettre un exemplaire.

Je voudrais toutefois savoir ce que vous pensez de la solution qui consiste à vendre les éléments d'actif d'une institution. Vous avez aussi dit que la vente des actions serait parfois la voie à adopter. Le cas échéant, les 12 étapes qui sont décrites dans ce document vous paraissent-elles appropriées?

M. Baillie: Les quatre premières étapes correspondent à celles que nous recommandons.

M. Blenkarn: Et la cinquième étape devient. . .

M. Baird: La cinquième étape offre un choix à ce stade. La SADC recommanderait qu'une ordonnance de restructuration soit prise, que les éléments d'actif soient saisis, moyennant la prise en charge des éléments du passif...

The Acting Chairman (Mr. Soetens): It seems to me that step five, where the decision is made, is the one that you follow.

Mr. Baillie: At the risk of differing from my partner, let me say I think step five in our scenario would be that the parties work together. If CDIC offers to work with the institution towards soliciting offers, doing an auction and arriving at an appropriate asset deal, and if it doesn't obtain the requisite degree of co-operation from the institution at stage five, then OSFI steps in, issues a curatorship order, and takes over controlling the assets. If the requisite degree of co-operation exists, CIDC works with the institution in doing an auction process and identifying a deal.

**Mr. Blenkarn:** Why would OSFI not do the identifying of the possible purchaser and organizing a deal. Why would CDIC come into it at all?

Mr. Baillie: Almost invariably, CDIC has to write a cheque.

Mr. Baird: Even with co-operation, CDIC might find that it's less expensive to sell assets than have to take over and acquire the shares, because when they acquire the shares they have to make provision for liabilities that are not insured.

Mr. Baillie: Yes, but I am saying that at the step five stage, you start looking for an asset deal. Instead of doing a restructuring at that state, you start looking for an asset deal; then you try to cut that asset deal. If the co-operation isn't forthcoming, the curatorship board will be necessary at that stage in the process.

Mr. Baird: Or the cost might be prohibitive. They might want to do an asset deal without having a purchaser assume all the liabilities.

Mr. Baillie: Yes, but that still could be done under the auspices of the OSFI.

Mr. Baird: Yes.

Mr. Blenkarn: You say somebody has to cut a cheque here. The other day when we had the banks, they were complaining about this business of cutting the cheques, because they say they pay 90% of the cost of this cheque-cutting process in their fees. This isn't government. These are fees paid by institutions at one-tenth of 0.1% of their deposits.

You know, really CDIC is a limited liability to 60,000 per insured depositor. It has no other liability.

Mr. Baillie: Mr. Blenkarn, as I said in my opening remarks, CDIC can make under a statute, and has made on many occasions, the judgment—and it seems to me a perfectly reasonable judgment to make, subject to the facts of the situation—that it's cheaper to subsidize a going-concern transaction, paying all depositors in full, than it is to go through a liquidation process, accept reduced asset values, accept lesser goodwill, and pay only the insured depositors

[Traduction]

Le président suppléant (M. Soetens): Il me semble que c'est aussi ce que vous préconisez, non?

M. Baillie: Au risque de diverger un peu d'opinion avec mon collègue, je dirais qu'à la cinquième étape que nous recommandons, les deux parties travailleraient ensemble. Si la SADC offre de travailler avec l'institution pour obtenir des offres, faire une vente aux enchères et parvenir à une solution satisfaisante pour ce qui est des actifs, et si elle n'obtient pas le degré requis de collaboration de la part de l'institution à la cinquième étape, le BSIF intervient alors, met l'institution en curatelle et prend le contrôle des éléments d'actif. Par contre, si la collaboration est bonne, la SADC travaille avec l'institution en vue d'élaborer un processus de vente et de trouver une solution satisfaisante.

M. Blenkarn: Pourquoi ne serait-ce pas le BSIF qui ferait cela? Pourquoi confier cela à la SADC?

M. Baillie: Parce que la SADC aura presque toujours à faire un chèque, si vous voulez.

M. Baird: Même si la collaboration est bonne, il pourra arriver que la SADC se rende compte qu'il est plus avantageux de vendre les éléments d'actif que de tout saisir et acquérir les actions, car en faisant l'acquisition des actions, elle doit se prémunir contre les éléments de passif qui ne sont pas assurés.

M. Baillie: Oui, mais à la cinquième étape, on commence à chercher une solution à l'égard des actifs. Plutôt que d'entreprendre de restructurer l'institution à cette étape-là, on recherche une solution qui intéresse avant tout les éléments d'actif. Et s'il n'y a toujours pas de collaboration, il faudra imposer la curatelle à cette étape du processus.

M. Baird: Ou le coût d'une telle chose peut être prohibitif. Il peut arriver que l'institution veuille vendre ses éléments d'actif sans que l'acheteur ait à assumer tous les éléments du passif.

M. Baillie: Oui, mais l'opération pourrait toujours être menée par le BSIF.

M. Baird: Oui.

M. Blenkarn: Vous dites que quelqu'un doit faire un chèque à un moment ou à un autre. L'autre jour, les représentants des banques nous disaient que c'était en définitive les banques qui réglaient 90 p. 100 de la facture, par les primes qu'elles versent. Ce n'est pas le gouvernement qui paie. Ce sont les institutions, par les primes qu'elles versent et qui équivalent à un dixième de 0.1 p. 100 de la valeur de leurs dépôts.

Vous savez, en réalité, la responsabilité de la SADC se limite à 60,000\$ par déposant assuré. Elle n'a aucune autre responsabilité.

M. Baillie: Monsieur Blenkarn, comme je le disais au cours de mon exposé, la SADC peut juger, comme le lui permet une loi, et comme elle l'a d'ailleurs fait à maintes reprises—et cela me paraît tout à fait raisonnable, selon les circonstances—qu'il revient moins cher de subventionner une opération dans le cas d'une entreprise en activité et de compenser tous les déposants, que d'entreprendre un processus de liquidation, accepter une valeur moindre pour

their insurance amount. That seems to me in concept a valid decision for CDIC to make. I am not here to discuss specific cases. It is inappropriate to do so, but—

Mr. Blenkarn: I don't think it is inappropriate.

Mr. Baillie: The concept that this kind of judgment can be made—I don't have the numbers at my fingertips. I can't help you on specific cases.

Mr. Blenkarn: But there were some kinds of questions, for example. In the Crown Trust case, I don't think they lost any money, but in the Seaway and so on, they might have been better off to just pay the depositors and not get into the question of paying everybody.

• 2010

Mr. Baillie: I just haven't the numbers. I can't help you.

Ms Callbeck (Malpeque): You said that CDIC, you believe, should have the option, that they should be able to decide whether to go the share sale route or whether to buy the assets. You have elaborated on the reason why you think buying the assets is better. On the reason for the share route, can you give me situations where you would see CDIC going that route, or that it would be preferable to go that route?

Mr. Baillie: In a relatively clean transaction, where the only business of the financial institution is its deposit–taking business—insurance sub and security sub, and so on—and where you want to do a quick and effective deal, and where the purchaser is interested in buying the corporate entity—the purchaser is a pretty important player in this thing, because usually they are not lining up at the door and begging for an opportunity, usually there are only one or two around—and there is no strong countervailing reason, a share deal might be perfectly appropriate. That is what is happening, essentially, with First City.

Ms Callbeck: But isn't it possible, even if it is very limited, that you could still have liabilities coming out of the woodwork?

Mr. Baillie: Yes. My only point is that the CDIC negotiators have to weigh off the two things. My partner has just reminded me that the income tax implications can also be relevant. By selling shares, you might pass some benefits to the purchaser.

A whole range of transactions can influence what deal a purchaser wants to do. If CDIC is in a position to wheel and deal and deliver either shares or assets, it seems to me that can only be beneficial. It may ultimately result in giving CDIC greater flexibility.

Mr. Baird: My view is that the asset option would be used much more frequently than the share option. I believe the share option would be used less than 25% of the time. But that is only a guess, of course.

# [Translation]

les actifs, accepter un achalandage réduit, et ne verser aux déposants assurés que le montant prévu. C'est une décision de la part de la SADC, qui m'apparaît tout à fait valable, en théorie. Je n'ai pas l'intention de discuter de cas particuliers. Il ne conviendrait pas de le faire, mais...

M. Blenkarn: Je ne suis pas de votre avis.

M. Baillie: Je n'ai rien contre le fait que la SADC puisse prendre une telle décision—mais je n'ai pas de chiffres précis à donner. Je ne peux pas parler de cas précis.

M. Blenkarn: Mais il y a eu certains cas où il était justifié de se poser quelques questions. Dans l'affaire de Crown Trust, je ne pense pas que la Société ait perdu de l'argent, mais dans celui de Seaway et de quelques autres, elle aurait peut-être été tout aussi bien de régler les déposants et de ne pas s'engager à indemniser tout le monde.

M. Baillie: Je n'ai pas les chiffres précis. Je ne peux pas vous être utile.

Mme Callbeck (Malpèque): Vous avez dit que la SADC devrait avoir le choix entre vendre des actions ou acheter les éléments d'actif. Vous nous avez expliqué pourquoi vous pensez qu'acheter les actifs est la meilleure solution. Au sujet de la solution qui intéresserait les actions, pouvez-vous me donner des circonstances qui justifieraient que la SADC adopte cette solution, ou dans lesquelles cette solution serait préférable?

M. Baillie: Dans une situation relativement simple, où la seule activité de l'institution financière serait l'acceptation de dépôts—sous la forme de dette de rang inférieur, et le reste—avec la volonté de parvenir rapidement et efficacement à un arrangement, et si l'acheteur était intéressé à acheter l'entité corporative—il ne faut pas oublier que l'acheteur est un élément plutôt important, car habituellement, ils ne font pas la queue pour acheter une institution; il n'y a généralement qu'un ou deux acheteurs qui sont intéressés—et que rien ne s'y oppose vraiment, la vente des actions pourrait être tout à fait justifiée. C'est essentiellement ce qui se passe à l'heure actuelle avec First City.

Mme Callbeck: Mais ne risquerait—on pas que ressortent à un moment ou à un autre des éléments de passif qui étaient passés inaperçus, même très limités?

M. Baillie: Oui. C'est aux négociateurs de la SADC qu'il revient de soupeser les deux possibilités. Mon collègue vient tout juste de me rappeler que l'impôt peut aussi devenir l'un des facteurs. En vendant les actions, on peut offrir certains avantages à l'acheteur.

On peut garnir une opération de bien des conditions qui peuvent inciter un acheteur à consentir à certaines choses. Si la SADC a la possibilité de négocier et d'offrir des actions ou des éléments d'actif, cela ne peut être que bénéfique, selon moi. Cela donnera peut-être davantage de latitude à la SADC en bout de course.

M. Baird: Je pense que l'on aura beaucoup plus souvent recours à l'option des actifs qu'à celle des actions. Je pense que l'on ne vendra les actions qu'une fois sur quatre. Mais ce n'est évidemment qu'une hypothèse.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): This bill doesn't prevent the asset option, does it?

Mr. Baillie: My problem is that this bill allows the asset option but only at the price of seizing the shares. The way that CDIC would sell assets under this bill is by seizing all the shares, thereby getting the whole corporate complex—subsidiaries, the whole package, bad assets and BBC—and having to compensate the shareholders on a price based on the whole package, and then cause the corporation to sell assets. Furthermore, Mr. Chairman, I think inherent in that, by the very fact of that kind of seizure, is that CDIC would find it necessary to compensate all creditors.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): When we talk about the assets, or the share acquisition by CDIC, it was suggested by somebody—I forget who—that all of the people, whether they be OSFI or CDIC, or in fact the minister, today may not be of one mind, but tomorrow may be of one mind that says "we would like to own the Royal Bank of Canada, because we think it would be good for the government to have a banking institution". Could this process be used to take it over?

Mr. Baillie: The word "viable" is the key word in here. I'm not altogether happy with the word. It is not a point on our list of comments. But I think it would be pretty hard for anybody to say that the Royal Bank of Canada is not viable. As a lawyer, I have proper disdain for that clause that says the Governor in Council's decision is not reviewable by the courts. If somebody tried to seize the Royal Bank of Canada under this bill, I'm quite sure the courts would take jurisdiction of the matter despite that clause.

Mr. Blenkarn: It wouldn't be difficult. All you would have to do is declare that the bank couldn't have a leverage of any more than 5:1 on Monday. On Tuesday, you send your guys in and they find they are levered at 22:1, or something like this. Clearly they are way out of whack on their gearing. So Wednesday you go to the minister and say they are no longer viable.

**Mr. Baird:** I think we are assuming that the Governor in Council and the minister would be operating in good faith here. I think we are operating on that assumption.

• 2015

**Mr. Baillie:** Mr. Blenkarn, if you as a lawyer were giving that advice, I'd really hope your liability insurance was up to date.

Some hon. members: Oh, oh!

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I just thought I'd ask, because it has been suggested.

[Traduction]

Le président suppléant (M. Soetens): Ce projet de loi n'empêche pas la SADC d'avoir recours à l'option de la vente des actifs, n'est-ce pas?

M. Baillie: Non, mais pour l'appliquer, il faut saisir les actions. Selon le projet de loi, pour être en mesure de vendre les éléments d'actif, la SADC devrait tout d'abord saisir toutes les actions et prendre ainsi possession de toute la société—ses filiales, toutes ses activités, ses mauvaises créances et la BBC—et indemniser ensuite les actionnaires selon l'actif de l'institution, et faire ensuite vendre des éléments d'actif par la société. En outre, monsieur le président, du fait même d'avoir saisi les actifs de l'institution, la SADC jugerait nécessaire d'indemniser tous les créanciers.

Le président suppléant (M. Soetens): En discutant des éléments d'actif, ou de l'acquisition des actions par la SADC, quelqu'un a dit—je ne me souviens plus qui—que tous les intervenants, que ce soit le BSIF ou la SADC, ou le ministre, même, n'ont peut-être pas tous la même intention aujourd'hui, mais qu'il pourrait arriver un jour qu'ils s'entendent pour dire qu'ils voudraient mettre la main sur la Banque Royale du Canada, parce qu'il serait bien que le gouvernement possède une institution bancaire. Pourraient-ils utiliser ce processus pour s'emparer de la Banque Royale?

M. Baillie: Le mot «viable» est véritablement le mot clé dans tout cela. Il ne me plaît toutefois pas plus que de raison. Il n'apparaît pas dans les observations que nous avons rédigées. Mais je pense que l'on pourrait difficilement prétendre que la Banque Royale du Canada n'est pas viable. En tant qu'avocat, je n'aime vraiment pas cet article qui dit que la décision du gouverneur en conseil ne peut être remise en question par les tribunaux. Si quelqu'un s'avisait de tenter de s'emparer de la Banque Royale du Canada en invoquant ce projet de loi, je suis persuadé que les tribunaux interviendraient malgré cet article.

M. Blenkarn: Ce ne serait pas tellement difficile. Tout ce qu'il y aurait à faire, ce serait de déclarer qu'à partir de lundi prochain, le ratio d'endettement de la banque ne devrait pas dépasser 5:1. Et mardi, on envoie ces gens à la banque qui constatent que le ratio d'endettement et de 22:1 ou quelque chose du genre. De toute évidence, le ratio d'endettement de la banque est beaucoup trop élevé. Donc, mercredi, on prend rendez-vous avec le ministre pour lui dire que la Banque Royale n'est plus viable.

M. Baird: Nous supposons que le gouverneur en conseil et le ministre agiraient alors de bonne foi. Je pense que c'est l'hypothèse que nous faisons.

M. Baillie: Monsieur Blenkarn, si vous donniez un tel avis en tant qu'avocat, j'espérerais vraiment pour vous que vous avez réglé vos primes d'assurance-responsabilité.

Des voix: Oh, oh!

Le président suppléant (M. Soetens): Je voulais seulement poser la question, car quelqu'un l'a déjà soulevée.

Mr. Blenkarn: I want to make this point to you. There was one situation where the regulator decided that he didn't want someone to take over a trust company in Ontario. He decided that the trust company would have to reduce its gearing from 25:1 to 17:1. The trust company immediately was out of whack. He then proceeded to treat the trust company as not being viable.

Mr. Baillie: Mr. Blenkarn, let me answer-

Mr. Blenkarn: That's a case.

Mr. Baillie: I'm not familiar with the case. I'm surprised by your characterization of it. The case I know about was the case in Ontario where the government didn't want a certain person to take over a trust company—

Mr. Blenkarn: That's correct.

Mr. Baillie: —and overnight passed legislation to stop it. In my judgment that's the right way to do these things. If the government feels as strongly, it should emerge with legislation and hit the issue on the head in a public way and within its legislative competence.

I don't know your case. If I understood those facts properly, I don't approve of your case. The case I do know about is one where I think the government did exactly the right thing in Ontairo.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): My concern was the much broader issue of just who should be able to own what in this country.

Mr. Baird: Mr. Chairman, you mentioned the ability to sell assets. Reviewing Bill C-48, proposed paragraph 39.19(1)(c) talks about:

c) a transaction or series of transactions that involves the sale or other disposition of all or substantially all of the assets of the federal member institution and the assumption of all or substantially all of its liabilities;...

The way it's currently drafted, it does not permit selling part of the assets or assumption of part of the liabilities.

Mr. Baillie: I'm going to touch on the second area only briefly, unless you wish us to expand on the comments. I'll make this statement as a lawyer. Others can contradict me if they wish.

On my reading of the bill as it now stands, it would be open to CDIC to seize a financial institution when it's demonstrated that the institution is not viable, but in the absence of a contract having been formed to sell it. In other words, that institution is not viable. The controlling shareholder is obstreperous and we can't work very well with that controlling shareholder. Let's seize that institution, run it and have it continue operating under CDIC ownership. After we've seized it, we'll negotiate a deal for its sale.

[Translation]

M. Blenkarn: Je tiens à apporter cette précision. Il est déjà arrivé que l'autorité réglementaire ait décidé de ne pas permettre à quelqu'un de s'emparer d'une société de fiducie en Ontario. L'autorité en question a statué que la société de fiducie devrait réduire son ratio d'endettement de 25:1 à 17:1. Dès lors, la société ne satisfaisait plus à la norme. Elle a alors décidé de considérer que la société de fiducie n'était plus viable.

M. Baillie: Monsieur Blenkarn, permettez-moi de répondre...

M. Blenkarn: C'est une histoire vraie.

M. Baillie: Je ne suis pas au courant. Je suis étonné de la façon dont vous décrivez la chose. L'affaire dont je suis au courant est celle qui s'est produite en Ontario quand le gouvernement ne voulait pas qu'une certaine personne s'empare d'une société de fiducie. . .

M. Blenkarn: C'est juste.

M. Baillie: . . . et qu'il a adopté du jour au lendemain une loi visant à l'empêcher. Une telle action est tout à fait justifiée, selon moi. Si le gouvernement est aussi convaincu que l'était le gouvernement ontarien, il devrait adopter une loi et régler la question publiquement et dans les limites de sa compétence législative.

Je ne suis pas au courant de l'affaire que vous relatez. Si j'ai bien compris tout ce que vous avez dit, je n'approuve pas un tel geste. Par contre, dans le cas dont vous parlez, je pense que le gouvernement de l'Ontario a agi précisément comme il le devait.

Le président suppléant (M. Soetens): En réalité, ma question était beaucoup plus large que cela, et je demandais tout simplement qui devrait pouvoir posséder quoi dans notre pays.

M. Baird: Monsieur le président, vous avez fait allusion à la capacité de vendre des éléments d'actif. Dans le projet de loi C-48, au sous-alinéa 39.19(1)c), on dit:

c) l'aliénation, en bloc ou par tranches, notamment par vente, de la totalité ou quasi-totalité de son actif et la prise en charge, en bloc ou par tranches, de la totalité ou quasi-totalité de son passif;

De la façon dont c'est rédigé, on ne peut pas vendre une partie de l'actif ou prendre en charge une partie du passif.

M. Baillie: Je vais discuter du deuxième aspect, brièvement, à moins que vous ne souhaitiez que nous développions davantage les autres aspects. C'est une déclaration que je vais faire en tant qu'avocat. D'autres pourront contester ce que je dis s'ils le veulent.

De la façon dont je comprends le projet de loi, dans sa formulation actuelle, la SADC pourrait saisir une institution financière lorsqu'il est démontré qu'elle n'est plus viable, mais sans qu'il ait été question d'établir un contrat pour vendre ses actifs. Autrement dit, cette institution n'est pas viable. L'actionnaire majoritaire rouspète, et il n'y a vraiment aucun moyen de s'entendre avec lui. Saisissons donc les actifs de cette institution, gérons-la et faisons en sorte qu'elle poursuive ses activités sous son nouveau propriétaire, la SADC. Après avoir saisi l'institution, nous négocierons sa vente.

On the face of this bill, that is a legally available course of action, subject to the fact that CDIC would have to go back to Cabinet every 30 days or so to get an extension of time. The maximum duration of this arrangement would be 180 days. But during that 180 days, under the bill as it now stands, and subject to Cabinet giving those extensions, CDIC could run the institution, run its subsidiaries.

I stress, Mr. Chairman, that this is under the bill as it now stands; I understand that officials—not the minister, but officials—are considering whether to suggest amendments to the bill to make it clear that this is not the intention; the intention is that CDIC would seize an institution only after CDIC has identified a prospective purchaser and needs to do the seizure to carry out the sale to that purchaser for a very short-term situation.

Given that background of awareness that officials are considering that type of amendment, let me just mention very quickly the concerns we have with the bill as it now stands. The first concern is that the bill as it now stands suspends the powers of the board of directors of the seized institution. It does not obligate CDIC to put on replacement directors. It says that CDIC may exercise the powers, duties and responsibilities of the board.

If there is any prospect that CDIC is going to operate the seized institution, we think it should be made quite clear that CDIC does not avoid any legal responsibilities by not putting in directors. Here you're going to have a directorless institution. Our system is dependent on boards of directors. They are a fundamental part of our corporate legal system. The seized institution could be operated by CDIC as a shareholder for up to 180 days without a board. We think that if that possibility exists it should be made clear that the institution in no way escapes its legal responsibilities during that 180 days—securities law, environmental law, labour law and so on.

• 2020

The second point, Mr. Chairman, is that the bill contains two clauses that are bankruptcy type clauses. They say that creditors can't claim against the seized institution. They say that security agreements are unenforceable against it. There is a battery of stuff of the kind you are used to seeing in bankruptcy legislation which protects that institution during the 180-day period. We think those provisions are perfectly appropriate in bankruptcy legislation where the institution stops doing business and is simply being wound down. Here you could have them protecting an operating concern. It's as if—I won't use the Royal Bank because it is so inconceivable—the Baillie Trust Company, an operating

[Traduction]

En vertu de ce projet de loi, cette mesure est tout à fait légale, moyennant le fait que la SADC devrait s'adresser au Cabinet tous les 30 jours pour obtenir une prorogation du délai. Cet arrangement pourrait durer jusqu'à un maximum de 180 jours. Au cours de cette période de 180 jours, selon ce qui est dit dans le projet de loi, et sous réserve que le Cabinet accorde ces prorogations, la SADC gérerait l'institution et ses filiales.

Monsieur le président, j'insiste particulièrement sur le fait que c'est ce que l'on dit dans le projet de loi dans sa formulation actuelle; je pense que certains hauts fonctionnaires—pas le ministre, des hauts fonctionnaires—se demandent s'il n'y aurait pas lieu de proposer d'apporter des modifications au projet de loi de manière à préciser clairement que ce n'est pas l'intention; l'intention du projet de loi serait que la SADC ne saisisse les éléments d'actif d'une institution qu'après avoir trouvé un acheteur possible et qu'elle aurait besoin de saisir les actifs pour effectuer la vente à cet acheteur, et ce, pour une durée très limitée.

Compte tenu que nous savons que des hauts fonctionnaires envisagent de proposer une telle modification, permettez-moi de vous mentionner très brièvement les inquiétudes que nous entretenons au sujet du projet de loi dans sa formulation actuelle. Notre première inquiétude est que le projet de loi suspende les pouvoirs du conseil d'administration de l'institution dont l'actif a été saisi. Il n'oblige pas la SADC à nommer des administrateurs intérimaires. Le projet de loi stipule que la SADC peut exercer les pouvoirs, les devoirs et les responsabilités du conseil d'administration.

Si la SADC doit gérer l'institution dont elle a saisi l'actif, nous pensons qu'il faudrait indiquer très clairement que la SADC n'est pas exempte de quelque responsabilité juridique que ce soit en ne nommant pas d'administrateurs. Nous allons nous retrouver devant une institution qui n'aura pas d'administrateurs. Or, tout notre système fonctionne avec des conseils d'administration. Ils sont un élément fondamental de notre régime juridique concernant les sociétés. La SADC pourrait donc administrer l'institution concernée, comme un actionnaire, pendant une période pouvant représenter au total 180 jours sans conseil d'administration. Si cette possibilité existe bel et bien, nous pensons qu'il faudrait indiquer clairement que l'institution n'échappe aucunement à ses responsabilités juridiques au cours de cette période de 180 jours-à ses obligations juridiques à l'égard des instruments financiers, de l'environnement, de ses employés.

Le deuxième point, monsieur le président, c'est que le projet de loi renferme deux articles qui s'apparentent à des articles ayant trait à la faillite. On y dit que les créanciers n'ont aucun recours contre l'institution dont l'actif a été saisi. Les contrats de garantie ne peuvent être appliqués contre elle. Il y a toute une batterie de conditions que l'on retrouve habituellement dans des lois concernant la faillite, qui protègent cette institution au cours de la période de 180 jours. De telles dispositions nous paraissent tout à fait justifiées dans des lois concernant la faillite, quand elles s'appliquent à une institution dont les activités prennent fin et qui est tout simplement liquidée. Mais voilà qu'ici elles

competitive institution, is seized one day and then for the next 180 days operates without anybody being able to sue it, without anybody being able to enforce security against it, and so on. We question whether—

Mr. Blenkarn: But is that the same situation that we have in our proposed Bankruptcy Act, Mr. Baird?

 $\mathbf{Mr.}$   $\mathbf{Baird:}$  Yes, there is a proposal under the Bankruptcy Act. That is where —

Mr. Blenkarn: Yes, chapter 11 type proposals.

**Mr. Baird:** —there is a stay of proceedings being imposed—that is correct—and the company is allowed to carry on.

Mr. Blenkarn: Well, what's the difference?

**Mr. Baird:** In this particular situation there is no acknowledgment of insolvency. In the Bankruptcy Act there is.

Mr. Blenkarn: Well, there's this. You can't do it unless you believe the institution is in deep trouble.

Mr. Baird: But the concept of the seizure and basically the concept of the bill is one of assuming and dealing with all liabilities. Here we are in a situation where we have liability stayed. It is sort of a contradiction in terms to have a stay of proceedings but seizure only of shares where you are looking at the staying proceedings by creditors.

Mr. Blenkarn: Are you saying, then, that a depositor couldn't withdraw his money?

Mr. Baird: Yes.

Mr. Baillie: Couldn't sue to withdraw his money. I think in the ordinary course they would pay him the money, but—

Mr. Baird: But had no right to it.

Mr. Blenkarn: Well, who said they would? Certainly if the depositor happened to be a large municipality with \$10 million on deposit, they may well say to that municipality: I'm sorry, old fella, but we're not paying you. You can't sue us. What are you going to do about it?

Mr. Baillie: One of the purposes of this clause may be to enable them to do that, but there is a limit on how much they could do that and still retain the goodwill, which is what they are trying to retain in order to sell.

Mr. Baird: Also there is a complete lack of any regulation relating to ongoing liabilities. Who is required to pay them? Are they going to be paid? The normal operating expenses, the rent—

Mr. Blenkarn: Rent, light, heat and power.

**Mr. Baird:** Yes. There is no obligation on the institution to make those payments, and all proceedings by a creditor to collect are stayed.

#### [Translation]

pourraient protéger une institution dont les activités continuent. C'est un peu comme si—je n'utiliserai pas l'exemple de la Banque Royale, car c'est tellement inconcevable—la Société de fiducie Baillie, une institution concurrentielle, faisait un jour l'objet d'une saisie, et pouvait ensuite, pendant les 180 jours suivants, continuer de fonctionner sans que qui que ce soit ne puisse la poursuivre, sans que qui que ce soit ne puisse l'obliger à respecter un contrat de garantie, et le reste. Nous nous demandons si. . .

M. Blenkarn: Mais n'est-ce pas la même situation que l'on retrouve dans notre Loi sur la faillite proposée, monsieur Baird?

M. Baird: Oui, il y a en effet une telle disposition dans la Loi sur la faillite, celle par laquelle. . .

M. Blenkarn: Oui, les propositions du chapitre 11.

M. Baird:...on impose une suspension des procédures—c'est juste—et la société peut poursuivre ses activités.

M. Blenkarn: Quelle est la différence, alors?

M. Baird: Dans le cas qui nous occupe, l'insolvabilité n'est pas reconnue, tandis qu'elle l'est dans le cas de la Loi sur la faillite.

M. Blenkarn: Oui, vous avez raison. Ce n'est pas possible à moins d'être convaincu que l'institution éprouve de graves difficultés.

M. Baird: Mais la notion de la saisie et, fondamentalement, la notion qui sous-tend le projet de loi, c'est le fait de tenir compte de tous les éléments du passif. Dans le cas qui nous occupe, toutes les procédures sont suspendues. Il est contradictoire, en quelque sorte, que les procédures soient suspendues, mais que l'on puisse se contenter de saisir les actions, tandis que les créanciers n'ont plus aucun recours.

M. Blenkarn: Alors, vous soutenez qu'un déposant ne pourrait pas retirer son argent?

M. Baird: Oui.

M. Baillie: Un déposant ne pourrait pas entamer des poursuites contre l'institution pour récupérer son argent. Habituellement, je pense qu'il récupérerait son argent, mais...

M. Baird: Mais il n'y aurait toutefois aucunement droit.

M. Blenkarn: Qui a dit qu'il y aurait droit? En supposant que le déposant soit une municipalité importante qui aurait 10 millions de dollars en dépôts auprès de l'institution, on pourrait fort bien dire à cette municipalité: Je suis désolé, mais vous ne pouvez pas récupérer votre argent. Vous ne pouvez pas nous poursuivre non plus. Qu'allez-vous faire?

M. Baillie: L'un des buts de cet article peut fort bien être de permettre à l'institution d'agir ainsi, mais il y a une limite à la mesure dans laquelle elle peut se le permettre tout en essayant de préserver son achalandage, ce qui est un élément très important pour vendre les actifs de l'institution.

M. Baird: Il n'y a aussi absolument rien de prévu pour ce qui est des responsabilités courantes. Qui doit payer les comptes? Vont-ils être réglés? Les frais d'exploitation, le loyer. . .

M. Blenkarn: Oui, le loyer, l'électricité, le chauffage. . .

M. Baird: Oui. Rien n'oblige l'institution à régler ses factures, et tous les recours que pourrait avoir un créancier sont suspendus.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): On this business of taking the shares, it is conceivable that you have a trust company that is FIRPed under this program and CDIC ends up having the shares. The trust company could have been a major creditor to some industrial plant or a major financier of some industrial plant that has gone bankrupt, that has got serious environmental hazards on the property, and their security is some of the shares in this company. Do you end up transferring that environmental liability to the CDIC under the share seizure program?

Mr. Baillie: It is one of many interesting questions about a share seizure program, Mr. Chairman. I just don't know the answer to that.

Mr. Baird: The environmental laws dealing with who is liable for being in management or control of a particular property are extremely strong in both provincial and federal jurisdictions, so it is impossible to know to what extent CDIC would be liable. As a mortgagee it might have taken possession of the premises and have care, custody and control of the asset.

Basically, we feel there should be some guidelines as to the scope and extent of the duties to be imposed on CDIC if they are in control and management of the business. A director has duties imposed on him by law, but there are no regulations or rules here that impose any liability on CDIC or create any guidelines as to how they are to carry out their responsibilities.

• 2025

Are they responsible to all creditors while they are in control? Are they responsible only to the insured depositors? Can they run the business to benefit the insured depositors to the detriment of the uninsured depositors while they're running the business? That is a natural inclination. The statute does not stipulate what they can do and what they cannot do while they are running the business.

Ms Callbeck: I just want to clarify something. Did you say that if the shares are seized, then there is no obligation to pay liabilities, even rent or expenses such as that, while that company is operating, for the 180 days?

Mr. Baillie: Proposed subsection 39.15.(1) says that after the vesting order has been made, "no action or other proceeding may be commenced or continued against the federal member institution"—i.e., the seized institution—and paragraph (1)(b) says that "no attachment, garnishment, distress, execution or other process" against this property may take place.

Again, my understanding from officials is that there is no intention to rely on these. The intention is to seize the shares and do a deal overnight. My understanding also is that you may be hearing from officials—I don't know, I obviously can't speak for them—that some modification of these sections is under consideration.

[Traduction]

Le président suppléant (M. Soetens): Au sujet des actions, on peut imaginer qu'il puisse arriver que la SADC aboutisse avec les actions d'une société de fiducie qui est assujettie à un PRIF. La société de fiducie en question pourrait avoir été l'un des principaux créanciers ou des principaux prêteurs d'une entreprise qui a fait faillite, qui a été accusée d'avoir causé de graves dommages à l'environnement, et dont la garantie est sous la forme d'actions de cette société. Si la SADC saisit les actions de la société, ne risque-t-elle pas de se retrouver avec la responsabilité à l'égard des dommages qui ont été causés à l'environnement?

M. Baillie: C'est l'une des nombreuses questions fort intéressantes qui se posent au sujet de la saisie des actions, monsieur le président. Mais je n'ai pas de solution à offrir.

M. Baird: Les lois en matière d'environnement, en ce qui a trait à la responsabilité de la gestion ou du contrôle d'une propriété en particulier, sont extrêmement fortes, tant sur le plan provincial que fédéral. Il est donc impossible de déterminer l'étendue de la responsabilité de la SADC. Comme un créancier hypothécaire, elle aurait pris possession des lieux et aurait assuré la préservation, la garde et le contrôle des actifs.

Fondamentalement, nous pensons qu'il devrait y avoir des lignes directrices relativement à la portée et à l'étendue des responsabilités dont peut écoper la SADC, dans le cas où elle assure le contrôle et la gestion des activités de l'institution. La loi impose des devoirs à un directeur, mais il n'y a aucune règle qui impose quelque responsabilité que ce soit à la SADC ou qui énonce des lignes directrices sur la façon dont elle doit s'acquitter de ses responsabilités.

Est-elle responsable envers tous les créanciers pendant qu'elle assure le contrôle de l'institution? N'a-t-elle de comptes à rendre qu'aux déposants qui sont assurés? Peut-elle gérer l'institution à l'avantage des déposants qui sont assurés, et ce, au détriment des déposants qui ne le sont pas? C'est une tendance bien naturelle. On ne dit rien dans le projet de loi sur ce que la SADC peut faire et ne pas faire pendant qu'elle gère l'institution.

Mme Callbeck: Je veux seulement clarifier quelque chose. Avez-vous dit que lorsque la SADC a saisi les actions, rien ne l'oblige à payer les comptes de l'institution, même pas le loyer ou des dépenses de ce genre, pendant toute la période de 180 jours?

M. Baillie: Au paragraphe 39.15.(1), on dit que le décret de dévolution a pour effet de suspendre toutes les procédures judiciaires ou autres, contre l'institution visée—c'est-à-dire, l'institution dont on a saisi l'actif—et à l'alinéa (1)b), on dit aussi qu'est suspendue «toute saisie, mesure d'exécution ou autre procédure» à l'encontre de l'institution.

Je répète toutefois que si je me fie à ce qu'ont dit des hauts fonctionnaires, on n'a nullement l'intention d'utiliser ces dispositions. L'intention est de saisir les actions et de conclure tout de suite une entente. Je pense aussi que des hauts fonctionnaires vont venir vous dire—je ne peux évidemment pas parler en leur nom—que des modifications que l'on envisage d'apporter à ces articles sont actuellement à l'étude.

Ms Callbeck: That brings up another question. What is the possibility of doing a deal overnight so there is little or no opportunity for a run on the deposits of a bank? Based on your experience, is that a reasonable scenario?

Mr. Baillie: Let me answer your question at two levels. The feasibility of doing the full transaction overnight is almost nil, but the feasibility of agreeing in principle to a transaction and announcing that the transaction is to be done is very substantial, very high. Experience has demonstrated that in that situation depositors stay with the institution, that they have confidence in the system and in the administrators of the system and when a news release is issued saying that we expect a deal to be done and we expect such-and-such to be the terms of the deal, depositors stay.

Ms Callbeck: Somebody at this committee was suggesting that just because a deal is done it doesn't mean that the party can't withdraw or get out of it.

Mr. Baillie: That's right.

Ms Callbeck: But if a deal is done, isn't that a legally binding agreement?

Mr. Baillie: It is legally binding, but almost invariably there are conditions to it being fully carried out. The First City transaction is in the marketplace now. It is a done deal in the sense that the parties have shaken hands, but there has to be shareholder approval and court approval and a whole lot of things. But the financial community believes—and rightly believes, in my view—that that transaction will be done. That is the expectation on which the system is operating.

The intention here, I think—and, again, the CDIC witnesses will have to speak to this—is that they would be able to announce very quickly a deal in principle, that they expect that deal to be done, and then, under the experience of our system, have depositors stay with the institution while the transaction goes through.

Mr. Blenkarn: If the transaction is an organized transaction sale of assets, you have a market price determination, in a sense. Though you mightn't be quite as happy as otherwise with the market, there is a bit of market here.

Mr. Baillie: Yes.

Mr. Blenkarn: When you seize and then you go looking for a buyer, you are stuck with this assessor process if the existing shareholders aren't happy with the price. I gather from the bill that CDIC has to pay whatever the assessor determines the CDIC should have got.

Mr. Baillie: Yes.

Mr. Blenkarn: Isn't that a pretty healthy penalty on behalf of the banks that finance CDIC? After all, it is the minister who made his mind up that the thing ought to be seized or FIRPed. That was a decision made as a result of his

[Translation]

Mme Callbeck: Cela m'incite à vous poser une autre question. Dans quelle mesure est-il possible qu'une entente puisse être tout de suite conclue pour éviter que les déposants se ruent vers la banque pour retirer leur argent? Selon votre expérience, est-ce envisageable?

M. Baillie: Ma réponse à votre question a deux volets. Il n'est à peu près pas possible que l'opération puisse être tout de suite conclue, mais il est très possible que l'on puisse arriver à un accord de principe sur une opération et l'annoncer publiquement. L'expérience démontre que dans de telles situations, les déposants restent avec l'institution, qu'ils font confiance au système ainsi qu'aux administrateurs du système, et que lorsqu'un communiqué est publié, dans lequel on dit qu'il devrait y avoir une entente qui prendra telle ou telle forme, les déposants restent avec l'institution.

Mme Callbeck: Quelqu'un nous a dit que le simple fait qu'une entente soit conclue ne signifie pas que la partie intéressée ne peut pas changer d'idée.

M. Baillie: C'est juste.

Mme Callbeck: Mais, une telle entente n'équivaut-elle pas à un contrat?

M. Baillie: Oui, mais il y a presque toujours des conditions qui y sont rattachées. L'opération concernant First City est de notorité publique aujourd'hui. Une entente a bel et bien été conclue, en ce sens que les parties se sont serré la main, mais il faut encore l'approbation des actionnaires, l'approbation d'un tribunal et bien d'autres choses encore. Mais, dans le milieu des finances, on pense—et avec raison, je pense—que l'opération se concrétisera. C'est selon ce principe que le système fonctionne.

L'intention, ici, je pense—et il faudra peut-être demander aux gens de la SADC de vous le confirmer—c'est que la SADC puisse annoncer très rapidement qu'une entente de principe a été conclue, qu'elle s'attend à ce que l'opération se concrétise, et, avec sa connaissance de notre système, qu'elle puisse faire en sorte que les déposants ne retirent pas leur argent de l'institution pendant que l'opération est en voie de réalisation.

M. Blenkarn: Si l'opération est une opération organisée ayant pour but la vente des éléments d'actif, il y a en quelque sorte un prix qui est fixé par le marché. Vous n'êtes peut-être pas très entiché du marché, mais il n'en demeure pas moins une réalité.

M. Baillie: Oui.

M. Blenkarn: Quand la SADC saisit les actions d'une institution et qu'elle cherche un acheteur, elle doit composer avec l'évaluateur si les actionnaires ne sont pas satisfaits du prix offert. Dans le projet de loi, je pense que l'on prévoit que la SADC doit verser le montant que l'évaluateur estime qu'elle aurait dû obtenir.

M. Baillie: Oui.

M. Blenkarn: N'est-ce pas une pénalité plutôt lourde pour les banques qui financent la SADC? Après tout, c'est le ministre qui a décidé que les actifs devaient être saisis ou que l'institution devait être soumise à un PRIF. C'est une

agent, the superintendent, and the matter was carried on by his public servants in the CDIC. In other words, the Public Service create this massive loss by their actions, and all of a sudden the institutions have to pay for it now. Shouldn't that liability in truth be the liability of the Consolidated Revenue Fund?

• 2030

Mr. Baird: I think there is an intervening provision for the CDIC to be involved, because under proposed section 39.1, OSFI makes a report to the corporation, and then the corporation makes a recommendation to the minister. So my reading is that the corporation may request that the minister recommend an order. The way I understand it's going to work is that the corporation is interposed between the report of OSFI and the decision by the minister. So the corporation does have input into the decision–making process. As Jim said, they're the ones who have to cut the cheque, and it's very important to them that they want to reduce their exposure as much as possible.

Mr. Baillie: Why don't I react to your CRF reference, Mr. Blenkarn? I know you're after some reaction to that. The reality—

Mr. Blenkarn: It seems to me when public servants make a mistake, public servants or the government ought to pay for it. I don't know why the people who support this fund should pay for it because of political mistakes.

Mr. Baillie: First, with great respect, I must take issue with the assumption in your remark that whenever a financial institution becomes insolvent there's some public servant somewhere who's made a mistake. I just don't accept that.

Mr. Blenkarn: I didn't say that.

Mr. Baillie: You came close to saying it.

Secondly, as I said earlier, these going-concern transactions should be, and are, preceded by a rational CDIC decision. . I'm sorry. The law obligates CDIC to make a rational decision, and there is no reason to believe it doesn't. . . that the cost of a going-concern transaction is going to be less than the cost of a liquidation. Part of the price of a going-concern transaction is compensation. If CDIC misjudges the cost of that compensation in a situation where it has gone into the transaction after that kind of rational analysis, it seems to me the case is at least as good that CDIC should pay what the assessor requires it to pay.

Mr. Blenkarn: Okay.

Mr. Guy David (Consultant to the Committee): I'd like to pursue the question of CDIC's flexibility, Mr. Baillie. Surely if they seize the shares they can do the share transaction or they can force the asset transaction by exercising the powers of the directors of the seized institution.

## [Traduction]

décision qu'il a prise sur la recommandation du surintendant, son agent, et ses fonctionnaires de la SADC l'ont mise à exécution. Autrement dit, la fonction publique crée cette perte massive par ses actes, et tout à coup, ce sont les institutions qui doivent régler la facture. Cette responsabilité ne devrait-elle pas revenir en réalité au Trésor public?

- M. Baird: Je pense qu'il y a une condition à l'intervention de la SADC, parce qu'au paragraphe 39.1, on prévoit que le BSIF remet un rapport à la société, qui fait à son tour une recommandation au ministre. Si je comprends bien, la société peut demander au ministre de recommander qu'une ordonnance de restructuration soit prise. La société se situe donc entre le rapport du BSIF et la décision du ministre, si l'on veut. Elle intervient ainsi dans le processus décisionnel. Comme Jim l'a mentionné, c'est elle qui va devoir produire le chèque, et il est très important qu'elle cherche à réduire ses risques autant que possible.
- M. Baillie: Vous vous demandez bien pourquoi je ne réagis pas à l'allusion que vous avez faite au Trésor public, monsieur Blenkarn? Je sais que vous voulez que je réagisse. La réalité...
- M. Blenkarn: Il me semble que lorsque des fonctionnaires font une erreur, c'est à eux ou au gouvernement qu'il appartient de réparer les pots cassés. Je ne sais pas pourquoi les institutions qui contribuent à ce fonds devraient payer pour les erreurs des politiques.
- M. Baillie: Premièrement, malgré tout le respect que je vous dois, je dois vous reprocher le fait de laisser entendre que lorsqu'une institution financière devient insolvable, c'est parce qu'il y a un fonctionnaire quelque part qui a fait une erreur. Je n'accepte pas cette affirmation.
  - M. Blenkarn: Ce n'est pas ce que j'ai dit.
  - M. Baillie: Vous êtes pourtant venu bien près de le dire.

Deuxièmement, comme je le disais plus tôt, ces opérations qui portent sur des entreprises en activité devraient être précédées d'une décision rationnelle de la part de la SADC, et elles le sont... Je m'excuse. La loi oblige la SADC à prendre une décision rationnelle, et rien ne permet de croire que le coût d'une opération portant sur une entreprise en activité sera inférieur à celui d'une liquidation. L'indemnisation fait partie du prix à payer dans le cas d'une opération portant sur une entreprise en activité. Si la SADC estime mal le coût de cette indemnisation dans une affaire où elle aurait entrepris une opération après avoir effectué une analyse rationnelle, il me semble qu'il ne serait que juste que la SADC verse l'indemnisation que l'évaluateur lui impose de payer.

M. Blenkarn: D'accord.

M. Guy David (expert-conseil auprès du Comité): Je voudrais en revenir à la question de la latitude dont bénéficie la SADC, monsieur Baillie. De toute évidence, si elle saisit les actions d'une institution, elle peut les vendre ou imposer une opération intéressant l'actif en exerçant les pouvoirs du conseil d'administration de l'institution dont l'actif a été saisi.

Mr. Baillie: Yes.

Mr. David: What is the fundamental objection on your part to that share-seizure process, given they will have full flexibility?

Mr. Baillie: My view, Mr. David, is that CDIC as shareholder, even though it's not going on the board, would have to be in the position of the board of directors of the institution; that the kinds of transactions it would have to do should give equal weight to all creditors, and if there's a landlord, for example, as there is in Les Coopérants, a major claim, and in a bank it would rank equally with the depositors, it would have to give equal weight to that claim. Further, in our new environment I'm worried about the whole flock of subsidiaries down below, insurance, securities, and so on, all of which might be solvent, and how they'd be treated in the transactions.

Mr. David: Mind you, this second point is maybe a two-edged sword, because with the new Bank Act, on the one hand there may be liabilities in the subsidiaries or they may be separate financial companies, but on the other hand they may be part and parcel of the bank in all the operations that are now going to be done in subsidiaries: factoring, leasing, securities, various aspects of the bank's business.

Mr. Baillie: And an asset transaction might include the shares of those "subs". But of course it could on either scenario, the share-sale seizure or the asset seizure.

Mr. David: Being included in the assets.

Mr. Baillie: They could be.

Mr. Baird: Our approach, Mr. David, is to reduce the amount CDIC has to pay. It might determine that the cost of the asset transaction to it is less than the cost of a share transaction. As a result they should be given the option of looking at either type of transaction in order to determine what will reduce its actual cost.

Mr. David: Okay. But what I don't understand is this. If they decide to do an asset transaction, it seems it would be easier to carry out that transaction—and you'd avoid paying the sweetener to the shareholders—by doing the share expropriation first and then selling the assets, the good healthy operating assets, and then CDIC liquidating the rest of the institution on a forced liquidation basis.

• 2035

Mr. Baillie: For two reasons. The key of what you just said is to avoid the paying the sweetener to the shareholders. As was said earlier in the dialogue that I had with Mr. Blenkarn, what we're assuming is a situation where the shareholders have been obstreperous in asking for too much. In either scenario, the asset sale or the share sale scenario, we could avoid the consequences of that obstreperousness through legislation.

[Translation]

M. Baillie: Oui.

M. David: Quelle est votre objection fondamentale à l'égard de la saisie des actions, puisque la SADC aura toute la latitude voulue?

M. Baillie: Mon opinion là-dessus, monsieur David, est que la SADC, en tant qu'actionnaire, malgré le fait qu'elle ne remplace pas le conseil d'administration, devrait bénéficier des prérogatives du conseil d'administration de l'institution; que dans le cadre des opérations qu'elle aura à mener, elle devra accorder autant d'importance à tous les créanciers, et que s'il arrivait qu'un propriétaire foncier, par exemple, comme c'est le cas pour Les Coopérants, ait une réclamation importante, et que dans une banque, ce créancier aurait la même priorité que les déposants, elle devrait accorder la même importance à cette réclamation. En outre, dans notre nouvel environnement, je m'inquiète au sujet de toutes les filiales en aval de l'institution financière, les services spécialisés dans les assurances, les services de courtage, etc., qui pourraient toutes être solvables, et je m'inquiète du traitement qui pourrait leur être réservé dans le contexte des opérations entreprises.

M. David: Ce deuxième aspect est peut-être un couteau à deux tranchants, car avec la nouvelle Loi sur les banques, il peut y avoir certains éléments de passif dans les filiales, qui peuvent être aussi des sociétés distinctes, mais il se peut aussi qu'elles soient incluses dans les opérations qui s'effectueront dans les filiales: location, vente de titres et diverses activités bancaires.

M. Baillie: Et une opération intéressant les actifs pourrait inclure les actions de ces filiales. Mais cela pourrait arriver, qu'il s'agisse de la saisie des actions ou de la saisie des éléments d'actif.

M. David: Qui pourraient faire partie de l'actif.

M. Baillie: Oui.

M. Baird: Notre optique, monsieur David, est de réduire le montant que la SADC doit payer. Elle peut établir que le coût d'une opération intéressant les actifs est inférieur à celui d'une opération sur les actions. Cela dit, il faudrait lui donner la possibilité d'examiner les deux opérations pour choisir celle qui lui permettra de réduire le plus ses coûts.

M. David: D'accord. Mais il y a quelque chose que je ne comprends pas. Si la SADC décide de vendre les actifs, il me semble que l'opération serait plus facile—et que la SADC éviterait ainsi d'offrir un cadeau aux actionnaires—si elle commençait tout d'abord par exproprier les actifs, pour les vendre ensuite, les éléments d'actif sains, et de liquider le reste de l'institution au moyen d'une liquidation forcée.

M. Baillie: Il y a deux raisons à cela. Au sujet de ce que vous venez de dire, l'essentiel est d'éviter d'avoir à faire un cadeau aux actionnaires. Comme nous l'avons dit tout à l'heure dans la discussion avec M. Blenkarn, nous partons du principe ici que les actionnaires ont manifesté bruyamment pour obtenir plus que leur dû. Quel que soit le scénario retenu, qu'il s'agisse d'une vente d'actifs ou d'une vente d'actions, nous pourrions éviter les conséquences de ces bruyantes manifestations au moyen de la loi.

But in the direct case where CIDC forces a sale of assets, rather than seizing shares and using the shares to force assets, it has a much better demonstration for the assessor. It can say to the assessor, this is the price that was thrown up by an arm's length transaction after an auction process. The assessor should accept that right off the bat.

In the case where it seizes shares and uses the share power to sell assets, it has to persuade an assessor that those shares were zero or worth some small amount. The amount received for the assets doesn't necessarily bear directly on it because there could be other assets and other liabilities not involved in the transaction.

I think that the cost of the subsidy to the shareholders, or the payment to the shareholders, under this Bill C-48 will not be significantly less than the costs that have been borne in the Bank of British Columbia and other transactors. I think the economics of it will work out very similar that way.

Mr. David: I have just one more point. Based on your experience, does it happen very often that there is shareholders' equity left for the shareholders in these institutions?

Mr. Baillie: If by that question you mean does it happen very often that the shareholders receive something in a going-concern transaction, the answer is yes, the shareholders often receive something in a going-concern transaction. If what you mean is should they, or is there the equity there to support it, that would be a matter for the assessor to weigh under this statute.

In my experience, though, people rarely conclude that an asset is worth absolutely nothing. My expectation is that an assessor looking at a share transaction out of this would find the shares were worth something.

Mr. Baird: I would also like to comment that everyone seems to assume in this situation that depositors will be paid first. The Bank Act does not give priority for depositors, and the trust companies' depositors do not get paid first. So what you're left with is all liability sharing equally. So in order to pay everyone in full there'll be a bigger subsidy than if you only wanted to pay the insured depositors.

Mr. Baillie: The third point was the assessment process. If you have to go the share route—in other words, if the share route is the route to go—I think the assessment process that has been struck here is a pretty fair and balanced assessment process. I only want to make a couple of comments about it. There may be significant comments, but they shouldn't take away from my main point that it is fair and balanced.

The comments, Mr. Chairman, relate first to the timing, and timing in two senses. One is the time as of which the value is determined, and the second is the duration of time that may elapse before you find out what you're going to get. I find no indication in this bill of the date as of which the value is determined. In the Bank of British Columbia case you may recall that overnight legislation was passed.

# [Traduction]

Toutefois, si la SADC réussit directement à imposer une vente de l'actif, plutôt que de s'approprier les actions et de s'en servir pour imposer une vente de l'actif, elle est bien mieux placée pour défendre sa cause devant l'évaluateur. Elle peut dire à l'évaluateur, voilà le prix qui a été fixé en toute indépendance dans le cadre d'une adjudication. L'évaluateur va automatiquement s'en tenir à ce point de vue.

Si par contre, elle s'empare des actions et se sert de ce pouvoir pour faire vendre l'actif, il lui faut convaincre l'évaluateur que ces actions étaient sans valeur ou n'avaient qu'une faible valeur au départ. La somme recueillie en contrepartie de l'actif ne veut pas nécessairement dire grand-chose parce qu'il peut y avoir d'autres éléments de l'actif ou du passif qui ne sont pas inclus dans l'opération.

À mon avis, la subvention consentie aux actionnaires, ou le versement fait aux actionnaires, en vertu du projet de loi C-48, ne sera pas très inférieure aux coûts pris en charge par la Banque de la Colombie-Britannique et par d'autres intervenants dans l'opération. Je crois que les chiffres seront à peu près les mêmes.

**M.** David: Une dernière question. D'après votre expérience, est-il très fréquent qu'il reste des fonds propres aux actionnaires dans ces institutions?

M. Baillie: Si vous me demandez par là s'il est très fréquent que les actionnaires reçoivent quelque chose dans le cadre d'une opération portant sur une entreprise en activité, la réponse est oui, il est fréquent que les actionnaires reçoivent quelque chose lors d'une opération portant sur une entreprise en activité. Si ce que vous voulez savoir, c'est s'il y a des fonds propres qui le justifient, il incombera à l'évaluateur de le déterminer en se référant à cette loi.

Je sais toutefois par expérience qu'il est rare que l'on en arrive à la conclusion qu'un actif n'a absolument aucune valeur. Je m'attends à ce que l'évaluateur, après avoir examiné toute l'opération, en conclue que les actions ont une certaine valeur.

M. Baird: Je tiens aussi à signaler que tout le monde semble penser ici que ce sont les déposants qui seront payés en premier. La Loi sur les banques ne confère aucune priorité aux déposants, et les déposants des sociétés de fiducie ne seront pas payés en priorité. Tous les créanciers seront donc placés sur un pied d'égalité. Donc, pour que tout le monde soit payé intégralement, il faudra verser une subvention plus élevée que si l'on ne devait payer que les déposants assurés.

M. Baillie: La troisième question est celle du mécanisme d'évaluation. Si l'on choisit la solution des actions—autrement dit, si c'est au moyen des actions que l'on doit procéder—le mécanisme d'évaluation qui a été établi ici est, à mon avis, assez équitable et assez bien équilibré. Je ferai simplement une ou deux observations à ce sujet. Elles ont leur importance, mais elles ne doivent rien enlever au fait que, pour l'essentiel, le mécanisme est équitable et équilibré.

Ma première observation, monsieur le président, porte sur des questions de temps, à deux points de vue. Il y a d'abord la date à laquelle va être fixée la valeur et ensuite le délai qui va s'écouler avant que l'on sache exactement ce que l'on va obtenir. Rien ne m'indique dans ce projet de loi la date à laquelle cette valeur va être déterminée. Vous vous souviendrez que dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, une loi a été adoptée dans les 24 heures.

I can't resist reminiscing that I staggered back to my hotel room at 10 o'clock in the morning, Vancouver time, having been through the night on the signing of the deal, and switched on my television in the hotel. The Minister of Finance was standing in the House of Commons to advise the House of Commons that the deal had been signed and to ask that a bill be passed within 24 hours. My recollection is that it took 36 hours. In that case the Bank of British Columbia statute, the special statute, said that the valuation was to be done as of "the day preceding the enactment of this statute". It was very specific on the point.

• 2040

I find nothing equivalent in this bill, and I think it should be specific. I think it should say the valuation is to be done as of the time of the seizure. That's the only fair time, it seems to me, and I think it should be specific.

On the second point, as I read this bill, 225 days may go by after the seizure before the shareholders are told what they're to get. The way it operates, Cabinet can allow up to 180 days for CDIC to stay in control, as I said earlier, and then the notice advising CDIC's offer of compensation can be given 45 days after that. I have reservations about whether it's fair to say to the shareholders and subordinated creditors they can wait 225 days. I just raise that as a concern.

Then, if I may direct your attention to paragraph 39.29(2)(a), subclause 39.29(2), which is on page 14 of the bill, is the one that addresses the considerations the assessor takes into account in arriving at the assessment decision. Interestingly, he or she may take into account any matters, but in all cases the things that must be included are fairly negative.

But my focus is on paragraph 39.29(2)(a). He or she shall:

not include the value of any loans, advances, guarantees or other financial assistance provided directly or indirectly to the federal member institution by the Corporation or the Bank of Canada

I have a lot of trouble with that, both as drafting matter and as a policy matter. As a drafting matter, if a corporation had, for example, \$10 million of loans from the Bank of Canada on its books...you can't ignore them. They reduce equity. If you ignore them, then are you going to add the extra \$10 million to equity and pay \$10 million more for the corporation? It can't mean that. So the actual loans must be taken into account.

I think the intention of the draftsperson may be to say an operating financial institution has the benefit of lender-of-last-resort privileges with the Bank of Canada or CDIC insurance or both, and the assessor should ignore that entitlement, ignore that benefit, in valuing. If that's what it says, then I disagree with it.

[Translation]

Je me souviens parfaitement de m'être traîné jusqu'à ma chambre d'hôtel à 10 heures du matin, heure de Vancouver, après avoir négocié toute la nuit la signature de l'accord et, une fois à l'hôtel, d'avoir allumé la télévision. Le ministre des Finances avait pris la parole devant la Chambre des communes pour informer qu'un accord avait été signé et pour demander que l'on adopte un projet de loi dans les 24 heures. Je me souviens qu'il a fallu en fait 36 heures. Pour ce qui est de la Loi sur la Banque de la Colombie-Britannique, la loi spéciale, l'évaluation devait être effectuée «le jour précédant l'adoption de la loi». Les choses étaient bien précises.

Je ne vois rien d'équivalent dans ce projet de loi, et je pense qu'il faudrait être plus précis. À mon avis, il faudrait préciser que l'évaluation se fera au moment de la saisie. Il me semble que c'est le seul moment qui soit justifié et il faudra, à mon avis, que ce soit bien précisé.

En second lieu, de la façon dont j'interprète ce projet de loi, 225 jours peuvent s'écouler après la saisie avant que les actionnaires sachent ce qu'ils vont obtenir. D'après ce que je vois, le Cabinet peut permettre à la SADC de garder les choses en mains pendant un maximum de 180 jours, comme je l'ai dit tout à l'heure, puis la notification de l'offre d'indemnisation de la SADC peut être faite 45 jours plus tard. Je me demande si l'on peut raisonnablement faire attendre 225 jours les actionnaires et les créanciers non privilégiés. Je vous signale ce sujet de préoccupation.

J'attire maintenant votre attention sur l'alinéa a) du paragraphe 39.29(2), qui se trouve à la page 14 du projet de loi et qui porte sur les éléments que doit prendre en compte l'évaluateur pour en arriver à cette décision. Je relève avec intérêt qu'il peut prendre en compte tous les facteurs qu'il estime pertinents mais que, quoi qu'il en soit, ceux dont il doit obligatoirement tenir compte sont assez négatifs.

Je vous cite l'alinéa 39.29(2)a). L'évaluateur doit:

exclure la valeur des prêts, avances, garanties ou autre aide financière octroyés, même indirectement, à l'institution fédérale membre par la Société ou la Banque du Canada.

J'ai de nombreuses réserves à faire à ce sujet, tant sur le plan de la rédaction que sur celui de l'élaboration de la politique. Sur le plan de la rédaction, si une société a, par exemple, des prêts de 10 millions de dollars de la Banque du Canada dans ses états de compte... On ne peut les laisser de côté. Ils viennent réduire les fonds propres. Si l'on n'en tient pas compte, il va falloir alors ajouter ces 10 millions de dollars supplémentaires aux fonds propres et payer 10 millions de dollars de plus pour la société? Ce n'est certainement pas ce qu'on a voulu dire. Il faut donc tenir compte des prêts effectifs.

Ce qu'a pu vouloir dire, à mon avis, le rédacteur, c'est qu'un établissement financier en activité bénéficie d'un privilège de prêteur de dernier recours auprès de la Banque du Canada, de la SADC ou des deux à la fois, et qu'il faut que l'évaluateur ne tienne pas compte de ce droit, de cet avantage, lorsqu'il fait son évaluation. Si c'est ce qu'on a voulu dire, alors, je ne suis pas d'accord.

That's one of the things the markeplace takes into account. When you're a financial institution in this country, you have those benefits. The market values them as part of the value of any institution. If I buy shares of a trust company, part of what I'm paying for is that company's franchise for CDIC insurance and perhaps for lender-of-last-resort privileges. If I pay for those when I buy my shares, why should I lose the benefit of them when my shares are expropriated?

I'm not sure whether that's what that section means. If that's what it means, I disagree with it. In any event, I think some change should be made to make it clear the loans are taken into account when they're on the books, because otherwise the result could be quite perverse.

The Acting Chairman (Mr. Soetens): I have one question that doesn't emanate from your comments now. We've had some comments raised about the fact that this bill really affects only federally regulated institutions, even though numerous provincially regulated institutions are involved in CDIC. Do you have any comments on that?

Mr. Baillie: Mr. Chairman, we'll have a paragraph on that in our detailed letter when we send it to you. Yes, I think that's regrettable. I think the Bill C-48 concept originally recommended by Mr. Justice Estey is one that is a valuable tool in CDIC's hands. I've been critical tonight of the detailed level of the drafting in some quite important points, but not of the concept. I think it's very regrettable it doesn't address provincial institutions.

That being said, I well recognize the political and policy issues involved in any attempt to extend it to provincial institutions. Something is better than nothing. If we can't get the provincial coverage, at least let's get the federal coverage.

I can't resist also saying, though, that in my own view as a lawyer—and I don't specialize in constitutional law—if Parliament wanted to do, it would have the constitutional muscle under the banks and banking power and the bankruptcy and insolvency power to do it. At the risk of sounding like a stuck record, I think the constitutional argument would be better for an asset-level seizure provision than for a share-level seizure provision. I have some doubts that Parliament would have the power to seize the shares of a provincial institution. But I think it fairly likely that it would have the power to seize the deposit-taking business of a provincial institution.

### [Traduction]

C'est une des choses dont tient compte le marché. Tous les établissements financiers de notre pays bénéficient de cet avantage. Le marché en tient compte dans la valeur qu'il accorde à chaque établissement financier. Lorsque j'achète les actions d'une société de fiducie, une partie du prix correspond à la franchise dont bénéficie cette société auprès du régime d'assurance de la SADC, et éventuellement au privilège de prêteur de dernier recours. À partir du moment où j'en ai payé la contrepartie en achetant mes actions, pourquoi me faudrait-il en perdre le bénéfice lorsque mes actions sont expropriées?

Je ne sais pas exactement ce que veut dire cet article. Si c'est ça qu'il veut dire, je ne suis pas d'accord. Quoi qu'il en soit, des modifications s'imposent, à mon avis, pour qu'il soit bien clair que les prêts sont pris en compte lorsqu'on examine la comptabilité, afin d'éviter les effets négatifs.

Le président suppléant (M. Soetens): J'ai une question à poser sur un autre point que celui qui nous occupe en ce moment. On nous a fait observer que ce projet de loi ne touchait en fait que les établissements relevant de la réglementation fédérale alors que de nombreux établissements réglementés par les provinces étaient impliqués dans la SADC. Qu'en pensezvous?

M. Baillie: Monsieur le président, nous consacrerons un paragraphe à cette question dans la lettre détaillée que nous allons vous envoyer. Oui, j'estime que c'est regrettable. Je considère que le projet de loi C-48 constitue dans son principe, qui a été recommandé à l'origine par le juge Estey, un outil de grande valeur pour la SADC. J'ai beaucoup critiqué aujourd'hui dans le détail la façon dont certains points importants du projet de loi ont été rédigés, mais je ne remets pas en cause sa conception. Je juge très regrettable qu'il ne s'applique pas aux établissements provinciaux.

Cela dit, je reconnais bien volontiers qu'il y a des obstacles administratifs et politiques qui s'opposent à ce que l'on étende l'application de ce projet de loi aux établissements provinciaux. C'est mieux que rien. Si l'assurance ne peut s'étendre aux établissements provinciaux, faisons au moins en sorte qu'elle s'applique aux établissements fédéraux.

Je ne peux m'empêcher d'ajouter, cependant, que je considère en tant qu'avocat—même si je ne suis pas spécialisé en droit constitutionnel—que si le Parlement le voulait, il aurait le pouvoir constitutionnel, en vertu de la législation sur les banques, sur la faillite et sur l'insolvabilité, de le faire. Au risque de me répéter, j'ajouterais que l'argument constitutionnel serait plus fort en cas de saisie de l'actif qu'en cas de saisie des actions. Je doute que le Parlement ait le pouvoir de saisir les actions d'un établissement provincial. Par contre, il me paraît assez probable qu'il a le pouvoir de saisir les dépôts reçus par un établissement provincial.

• 2045

The Acting Chairman (Mr. Soetens): Does anybody have any further questions?

Le président suppléant (M. Soetens): Y a-t-il d'autres questions?

Mr. Baillie, Mr. Baird, thank you very much for sharing your thoughts with us. I think I have learned more tonight than I learned previously.

The committee is adjourned.

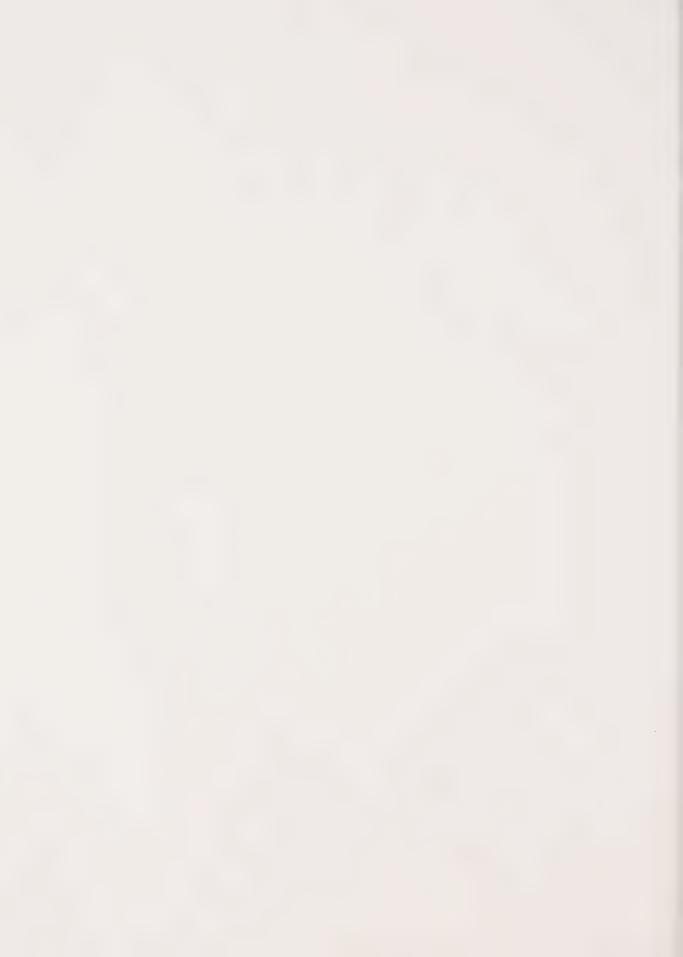
[Translation]

Monsieur Baillie, monsieur Baird, je vous remercie d'être venus converser avec nous. Je pense que nous en avons plus appris ce soir que les jours précédents.

La séance est levée.









# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

# WITNESSES

From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington:
James C. Baillie, Lawyer;
David Baird, Lawyer.

# **TÉMOINS**

De Tory, Tory, DesLauriers et Binnington:
James C. Baillie, avocat;
David Baird, avocat.

#### HOUSE OF COMMONS

Issue No. 33

Tuesday, February 18, 1992 Wednesday, February 19, 1992

Chairman: Murray Dorin



# CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 33

Le mardi 18 février 1992 Le mercredi 19 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Committee on

# Finance

# **Finances**

RESPECTING:

Future business

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

CONCERNANT:

Travaux futurs

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau Pat Sobeski René Soetens Greg Thompson—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089

# MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1992 (42)

[Text]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:50 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider future business.

At 4:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

# WEDNESDAY, FEBRUARY 19, 1992 (43)

The Standing Committee on Finance met at 3:38 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin and René Soetens.

Acting Member present: Catherine Callbeck for Herb Gray.

Other Members present: Don Blenkarn, John Rodriguez and George Rideout.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From Gowling Strathy and Henderson: Guy David, Consultant. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, Legislative Counsellor.

Witness: From the Wilfrid Laurier University: The Hon. Mr. Justice Willard Estey.

Pursuant to an Order of the House, dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend to the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof.

On Clause 1

The Hon. Mr. Justice Willard Estey made a statement and answered questions.

At 5:26 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 18 FÉVRIER 1992 (42)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 50, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité examine ses travaux à venir.

À 16 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

# LE MERCREDI 19 FÉVRIER 1992 (43)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 38, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin et René Soetens.

Membre suppléant présent: Catherine Callbeck remplace Herb Gray.

Autres députés présents: Don Blenkarn, John Rodriguez et George Rideout.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. De Gowling, Strathy et Henderson: Guy David, consultant. Du Bureau des conseillers législatifs: Rob Walsh, conseiller législatif.

Témoin: De l'Université Wilfrid Laurier: L'honorable Juge Willard Estey.

Conformément à l'ordre de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence.

Article 1

L'honorable Juge Willard Estey fait un exposé et répond aux questions.

À 17 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Finance

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Wednesday, February 19, 1992

• 1538

The Chairman: I would like to call this meeting to order.

The order of the day is Bill C-48. I presume that members and most people here will know what that is all about.

We have as our witness, the Hon. Mr. Justice Willard Estey, who, of course, was involved in the examination of the Canadian Commercial Bank and Northland Bank and produced a report. As a result of that and other involvements, we felt it was important to hear his point of view, because he made recommendations in his report in this area.

Mr. Justice Estey, I would like to welcome you here on behalf of the committee. We are very glad you were able to come, especially with relatively short notice in this case. We are very much looking forward to your comments. After that, we will proceed to asking you some questions. I think you have a pretty good idea of how these things work. We are pretty informal in this group and so we generally try to operate without too much structure and formality, and basically follow up on questions, as opposed to having too many rules. I will give you that in advance so that you will have an idea that generally we are not too structured. We are not a courtroom here.

Please proceed.

• 1540

Rt. Hon. Willard Estey (former Chief Justice of Canada): Mr. Chairman, it is not a very formal statement. I want to tell you, first of all, I have been a half century in this law business, but I have never been elevated to the level of a witness before. I have always wanted to be a witness. I always wanted to be a juror. I cannot figure out how to make that one.

I am here representing no one. The only qualification I have or any status, if I have any, is that I am the author of this report, all 761 pages, which I wrote myself. When I look back on it after six years—and I have not looked at it very much since then—I am surprised to find that I can say that if I were writing that again today, and if I were as smart as I was six years ago, I would write it exactly the same way, word by word. If there is an error in the report, that is my mistake. If there is something in it that is correct, albeit by accident, I claim the credit.

I want to clear the decks here. I represent no client. The firm I am with, McCarthy Tetrault—I have no bank clients and no trust company clients. I am not a member of the board of any bank or any trust company. I have been chairman of the Trust Companies Association of Canada, and I act as special adviser to a chairman of a bank. So I have been on both sides of this river, and now, for better or for worse, I find myself in the middle of that river.

[Translation]

### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique] Le mercredi 19 février 1992

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Nous étudions aujourd'hui le projet de loi C-48. Je tiens pour acquis que les députés et la plupart des personnes présentes savent de quoi il s'agit.

Notre témoin est l'honorable juge Williard Estey, celui là même qui a été chargé de l'enquête sur la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et qui a publié un rapport à ce sujet. C'est pour cela et pour certaines de ses autres activités que nous avons jugé important de l'entendre, car on trouve dans son rapport des recommandations qui portent sur le sujet qui nous intéresse.

Au nom du comité, je vous souhaite la bienvenue, monsieur le juge Estey. Nous sommes très heureux que vous ayez pu accepter notre invitation, surtout compte tenu du préavis relativement court que vous avez eu. Nous sommes impatients d'entendre vos remarques. Ensuite, nous passerons à la période des questions. Je pense que vous savez comment nous fonctionnons. Notre groupe est assez informel et peu structuré. Les membres du Comité donnent suite aux questions posées par leurs collègues. Nous n'avons pas trop de règles. Je voulais vous prévenir qu'en général nous fonctionnons sans trop de formalités. Ici ce n'est pas une salle de tribunal.

Vous avez la parole.

Le Très honorable Willard Estey (ancien juge en chef du Canada): Je n'ai pas de déclaration très formelle à vous faire, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à vous dire, que j'évolue dans le domaine du droit depuis un demi siècle, mais je n'ai jamais occupé auparavant la fonction élevée de témoin. Pourtant, j'ai toujours voulu être témoin. J'ai toujours voulu être juré également. Je ne sais pas comment réaliser cette ambition.

Je ne représente personne ici. Les seules compétences que j'aie, si j'en ai, c'est que je suis seul l'auteur de ce rapport de 761 pages. Quand je le regarde après six ans—et je ne l'ai pas beaucoup consulté depuis cette époque, je suis étonné de constater que si j'avais à le rédiger de nouveau aujourd'hui, et si j'étais aussi intelligent aujourd'hui que je l'étais il y a six ans, je rédigerais exactement le même rapport, mot pour mot. S'il y a une erreur dans le rapport, c'est de ma faute. S'il y a quelque chose d'exact dans le rapport, même si c'est par pur hasard, alors je m'en attribue le mérite.

Je tiens à tirer les choses au clair. Je ne représente aucun client. Je travaille pour le Cabinet McCarthy et Tetreault, et je ne compte aucune banque ni compagnie de fiducie parmi mes clients. Je ne suis membre d'aucun Conseil d'administration de banque ou de compagnie de fiducie. J'ai déjà été président de l'Association des compagnies de fiducie du Canada, et je suis conseiller spécial auprès d'un président d'une banque. Je connais donc le problème des deux côtés, et maintenant, pour le meilleur ou pour le pire, je me trouve en plein milieu.

Let me say right off the bat, I do not have any hidden agenda. For example, I do not agree with the CBA's report that they do not like that part of Bill C-48 that says the OSFI should run the whole show and not the CDIC. On the other hand, I do not agree with the trust companies' position, when they say they want to rush this thing through because it does not affect them, for two reasons: one, they have forgotten about the Canadian Payments Association Act, which would be very serious unless somebody amends the bill and removes that clause that says, when shares are vested under this act, that does not terminate any agreements, nor can anybody terminate an agreement where liabilities are affected.

Now, it is too complicated to bore you with, to say why that is so with the Canadian Payments Association. It is sufficient just to say that under that association act, which sets up the banking industry as the operators of the system, the Canadian payment system, they have a duty to make that available to others under an arrangement whereby the banks sign an agreement as the direct "clearer", and anyone else who comes in, such as a trust company, is an indirect clearer.

You will appreciate that there is a moment in time, when you are putting a cheque through the payment system, when the recipient of that bill of exchange pays money over to the account owner or the operator who is operating the account before it can get a credit for having put the thing through the clearing house.

That liability, at the velocity we run the clearing system in our country, mounts at a tremendous rate if the indirect clearer goes bankrupt, insolvent. Then the person who is unlucky enough to have that bill of exchange put to him the first time around is on the hook until he can get reimbursed.

The effect of that is, if that section stays as it is—I do not believe it will. I think the legislative process in which this committee is a vital part is going to dryclean it and pull some specks out. That is one of the specks. But it is the background of why I say I am a middle-of-the-roader here. I do not have any brief for either side, if there are two sides. I am not here to sell anything. I am not here to buy anything.

The other thing that the Trust Company Association said, which I think I should dwell on for just a moment... I read your transcript very carefully the last six or seven days, as much of it as I have been able to get. I find it very enlightening. In the course of that, someone for the trust company group said that liquidity payments are a technicality. That's probably right if you also think the moon is a technicality. Liquidity payments are the first stage of the cancer we call liquidation, bankruptcy and insolvency.

• 1545

The first trick of the game is to be able to tell when a liquidity advance is required in the Bank of Canada. The second trick is to determine when the requirement switches from liquidity to insolvency, because you then have to stop

[Traduction]

Permettez-moi de dire d'entrée de jeu, que je ne cache pas mes objectifs. Par exemple, je ne suis pas d'accord avec la position de l'Association des banquiers canadiens, qui n'est pas en faveur de la disposition du projet de loi C-48 prévoyant que le BSFI devrait tout diriger, plutôt que la SADC. D'un autre côté, les compagnies de fiducie tiennent à ce que le projet de loi soit adopté rapidement, car il ne les touche pas. Je ne suis pas d'accord pour deux raisons. D'abord, elles ont oublié la Loi sur l'Association canadienne des paiements. À moins que le projet de loi ne soit modifié pour supprimer la disposition statuant que lorsqu'il y a dévolution d'action en vertu de la loi, cela ne met pas fin aux contrats, et personne ne peut mettre fin à un contrat qui a une incidence sur le passif.

Je ne vais pas vous ennuyer en vous donnant les détails compliqués qui expliquent cette situation de l'Association canadienne des paiements. Je me contenterai de dire qu'en vertu de la Loi sur l'Association canadienne des paiements, qui prévoit que le secteur banquier gère le système canadien de paiement, l'Association a le devoir d'offrir ces possibilités à d'autres en vertu d'un accord qui fait des banques des membres adhérents et de toute autre institution financière, comme des compagnies de fiducie, des sous-adhérents.

Vous comprendrez qu'à un certain moment donné, lorsqu'un chèque est compensé, le détenteur de la lettre de change paie le titulaire du compte ou celui qui est chargé de son administration, avant qu'il ne puisse être crédité du chèque compensé.

Compte tenu de la vitesse à laquelle fonctionne le système de compensation au pays, ce passif augmente à un rythme incroyable si le sous-adhérent fait faillite ou se déclare insolvable. Dans ce cas, celui qui a eu la malchance de recevoir la lettre de change est responsable du paiement jusqu'à ce qu'il puisse se faire rembourser.

Je ne pense pas que l'article proposé demeura tel quel, car il pourrait avoir des conséquences importantes. Je pense que le processus législatif, dont ce comité est une partie essentielle, va examiner tout cela de près et corriger certaine lacunes. C'est une des lacunes du projet de loi. Mais je vous dis cela pour expliquer pourquoi je suis partisan du juste milieu. Je n'ai pas de position à défendre pour un côté ni pour l'autre, s'il y a deux côtés. Je ne suis pas ici pour vendre ni pour acheter quoi que ce soit.

Je vais revenir sur une autre remarque faite par l'Association des compagnies de fiducie. J'ai lu tous les procès-verbaux de vos réunions très attentivement depuis six ou sept jours. Je les trouve très instructifs. J'ai lu qu'un des représentants des compagnies de fiducie ont dit que les paiements de liquidité sont un détail technique. Ils ont probablement raison si l'on pense que la lune est aussi un détail technique. Les paiements de liquidité sont la première étape de ce cancer qu'est la liquidation, la faillite et l'insolvabilité.

Le premier truc consiste à savoir quand la Banque du Canada a besoin d'une avance de liquidité. Le deuxième truc est de déterminer lorsqu'on passe d'un besoin de liquidité à l'insolvabilité, car il faut à ce moment-là arrêter d'avancer

Finance

[Text]

advancing the taxpayers' money. That is a big trigger in this whole mechanism. If liquidity doesn't come forward under paragraph 18.(h) of the Bank of Canada Act, if it doesn't arrive the minute it's needed, that bank is out of business. If that's a technicality, then so is my heart beat.

So I come to you with no proposition, but I would like to take you back in the hope that it will help you to determine what caused this whole thing. When I wrote the bank assistance program section of that report, we had taken in over 7,200 pages of sworn evidence and we took in several thousand exhibits. The total page value of that was at least another 7,000 pages, and we had counsel from every conceivable part of the community.

It was so bad for a while that the Minister of Finance had his own lawyer, the Minister of State for Finance had her own lawyer, the OGIB had its lawyer, the Bank of Canada had its lawyer, and the CDIC had its lawyer. When I say "lawyer" I mean little colonies of lawyers all around us. I used to say that we could heat the place with the bodily heat given off by all the lawyers—apart from all the hot air given off.

By the the time we got the data base built up, we had listened to every conceivable angle to the banking game that there is. As a result, we produced 49 recommendations. First was a recommendation that we amalgamate. I come from a frugal background. I thought we had too many bureaucrats and mandarins playing with this thing, so why not amalgamate the agencies and put the inspection systems into one unit?

The Chairman: You might be aware that the committee, of which some of us were members back then, recommended the same thing. By 1986 we did that, I think.

Mr. Estey: All right, I'll shorten it up.

In any event, we put that together into one thing that would do the inspection and run the liquidation. Second, a gaping hole in our banking legislation was evident when collapse of a unit of our system was threatened.

That happened in 1923. The Home Bank collapsed, with tremendous ramifications. There was nothing in the act to cover that, so nothing much was done. As a funny footnote to history, when we started the bank inquiry in Alberta, the Home Bank litigation was still going strong 60 years later. Litigation is just getting under way on the Alberta business. That will be litigated forever. There are three appeals in the Supreme Court of Canada now, none of which will determine those issues. They'll go back down into the trial system.

So the bank assistance program segment of the report was designed to allow the regulators, the banking industry, and the executive branch of government to right itself before a calamity struck the community. The system we worked out is based on the fact that—the lawyers present will know that this is so—the range of possibilities for the resuscitation of a troubled bank is infinite. Sometimes it is advisable to seize and sell the assets. Sometimes it is advisable to seize and sell

[Translation]

l'argent des contribuables. C'est un mécanisme de déclenchement important dans tout le système. Si les liquidités ne sont pas fournies en vertu de l'alinéa 18.(h) de la Loi sur la Banque du Canada, si elles n'arrivent pas au moment où elles sont nécessaires, la banque concernée fait faillite. S'il c'est ça un détail technique, eh bien les battements de mon coeur sont également un détail technique.

Donc je ne vous fait aucune proposition, mais j'aimerais vous expliquer un peu les antécédents pour que vous compreniez ce qui a entraîné cette situation. Lorsque j'ai rédigé la section du rapport sur le programme d'aide aux banques, nous avions reçu plus de 7,200 pages de témoignages assermentés et nous avions reçu plusieurs milliers de pièces qui représentaient au moins 7,000 pages de plus. Il y avait des avocats représentant toutes les parties possibles et imaginables.

La situation était telle qu'à un moment donné le ministre des Finances avait son propre avocat, la ministre de l'État aux Finances avait le sien, le OIGB en avait un, la Banque du Canada aussi, de même que la SADC. Quand je dis «avocat», il y avait en fait de petites colonies d'avocats qui nous entouraient. On aurait su chauffer l'immeuble avec toute la chaleur dégagée par tous les avocats, sans mentionner tout le vent qui se brassait.

Avant que nous n'ayons fini d'établir la base de données, nous avions écouté tous les points de vue possibles du système bancaire. Grâce à tous ces témoignages, nous avons formuler 49 recommandations. Nous avons d'abord recommandé qu'on fusionne certains services. Je suis issu d'un milieu où la frugalité était importante. À mon avis, il y avait trop de bureaucrates et de mandarins qui intervenaient, j'ai donc décidé qu'il fallait regrouper sous un seul et même toit toutes les agences et tous les systèmes d'inspection.

Le président: Vous savez peut-être que les membres du Comité, dont certains étaient déjà là à l'époque, ont fait la même recommandation. Je pense que nous l'avons faite en 1986.

M. Estey: Très bien, je vais raccourcir mon explication.

Quoi qu'il en soit, la recommandation était qu'on regroupe en un seul service les activités d'inspection et de liquidation. Deuxièmement, la menace d'une faillite d'une de nos banques révélait une lacune énorme dans nos lois sur les banques.

Un tel accident s'est produit en 1923. La Banque Home a fait faillite, et cela a eu des conséquences très graves. Rien dans la loi ne traitait de sur cette situation, donc on n'a pas fait grand-chose. Soit dit en passant, il est drôle de noter que lorsque nous avons lancé notre enquête sur les banques en Alberta, le litige de la Banque Home était toujours en cours, 60 ans plus tard. Les litiges ne font que commencer en ce qui concerne la situation en Alberta, et cela va continuer très longtemps. La Cour suprême du Canada est saisie de trois appels, dont aucun ne sera concluant. Il faudrait que les causes soient renvoyées à la première instance.

Le but de la partie du rapport concernant le programme d'aide aux banques était de permettre aux organismes de réglementation, au secteur bancaire et à l'exécutif du gouvernement de se redresser avant qu'un désastre ne se produise. Le système que nous avons conçu tient compte—et les avocats présents sauront que ce que je vais vous dire est vrai—du fait que la gamme des possibilités pour renflouer une banque en difficulté est illimitée. Parfois, il est conseillé

the shares. Sometimes neither of those is possible because there is no buyer. In that case you're faced with the need to find a merging partner so that you can save the community from the horrendous expense of a bank failure. Sometimes nobody will take that offer, and that's what happened in the Alberta case. Nobody would merge with the CCB because, as one fellow said, why would I want a case of measles? If you get in bed with a case of measles, you will get it. So that was not possible.

• 1550

That leaves the widest of all arenas for activity, and that is the reconstruction and the reorganization of the finance. To save you trouble, if you look in the inquiry, you will find there are two exercises, told in detail, to illustrate how that is done.

One is in England, called JMB. That is the lifeboat, their slang vernacular in England. And the other one in the report is the Continental Bank of Illinois, and that is called the essential bank doctorate in American buzz language. Both of those are illustrations of the huge involvement and complexity of putting life back into this almost cadaverous state of a bank.

In real terms the experience in Alberta cost the Canadian taxpayer, or exposed to risk the Canadian taxpayer and the creditors and the deposit holders, at a minimum, \$1.5 billion. It was a cataclysmic, celestial bang that should have driven into our souls more deeply than it did because we cannot afford that very often in our system.

The losses there were \$255 million pitched in for a bail-out of CCB alone by the Government of Canada, the Government of Alberta, the banks, and the CDIC. That money is gone. Then the CDIC paid off just under \$300 million of insured deposits. Then the Government of Canada paid off just under \$500 million of uninsured deposits.

I have left the worst until the last. The Bank of Canada, honouring its obligations under the Bank Act, advanced liquidity payments to these two banks in a huge sum of money, which I could not quickly find in the records of the bank, but it was somewhere around three quarters of a billion dollars.

The Chairman: It was \$1.3 billion, I think.

Mr. Estey: That is the two together—\$1.3 billion. Right. I was working on CCB.

Now of that, a lot of it has come back, but there is at least \$300 million. If you say it quickly, it does not sound like much, but that is a lot of tax returns. They have lost \$300 million probably, depending on the outcome of all this litigation. There is a funny row going on as to who owns some of the assets of CCB seized in California by the receiver.

# [Traduction]

de saisir et de vendre l'actif. Parfois, il est conseillé de saisir et vendre les actions. Parfois ni l'une ni l'autre de ces solutions n'est possible, car il n'y a pas d'acheteur. Dans ce cas-là, il faut trouver un partenaire de fusionnement afin d'éviter les dépenses horribles qu'entraînent la faillite d'une banque. Parfois personne n'accepte cette offre, et c'est ce qui s'est produit en Alberta. Il était impossible de trouver qui que ce soit qui veuille fusionner avec la BCC, car pourquoi chercher la contagion? Si vous vous associez avec un malade contagieux, vous tomberez malade. Donc cette possibilité n'était pas envisageable.

Reste l'entreprise titanesque: la restructuration et la réorganisation financière. Pour vous épargner un peu, je vous invite a consulter le rapport de la Commission d'enquête, où vous trouverez deux exemples détaillés qui explique le fonctionnement de la chose.

Il y a l'exemple JMB, en Angleterre. C'est un «lifeboat», comme on l'appelle en argot britannique. Ensuite il y a le rapport de la *Continental Bank of Illinois*, ce que les Américains appellent «essential bank doctorate». Ces deux exemples illustrent bien l'effort énorme et la complexité de la tâche que représente le renflouement d'une banque réduite à un état presque cadavrique.

En termes réels, ce qui s'est passé en Alberta a exposé les contribuables canadiens, les créanciers et les déposants à un risque qui se chiffrait à au moins 1,5 milliard de dollars. Ce cataclysme, ce coup de tonnerre aurait dû nous marquer beaucoup plus que ce ne fut le cas, car nous n'avons pas les moyens de nous payer souvent ce genre de mésaventure.

Il en a coûté au gouvernement du Canada, au gouvernement de l'Alberta, aux banques et à la SADC 255 millions de dollars pour couvrir les pertes. Et cet argent s'est envolé. Ensuite, la SADC a versé un peu moins de 300 millions de dollars en assurance-dépôt. Le gouvernement du Canada, pour sa part, a versé un peu moins de 500 millions de dollars pour rembourser les dépôts non assurés.

J'ai gardé le pire pour la fin. La Banque du Canada, conformément à ses obligations aux termes de la Loi sur les banques, a avancé des sommes énormes sous forme de liquidités à ses deux banques; je n'ai pas réussi à retrouver ces chiffres rapidement dans les dossiers de la banque, mais c'était environ 750 millions de dollars.

Le président: Il s'agissait de 1,3 milliard de dollars, je pense.

M. Estey: Pour les deux banques—1,3 milliard de dollars. En effet. Mais je songeais uniquement à la BCC.

On a récupéré une importante partie de cette somme, mais cela a coûté au moins 300 millions de dollars. Si on le dit rapidement, ça ne semble pas beaucoup, mais en fait c'est une somme importante pour les contribuables. Ils ont probablement perdu 300 millions de dollars, selon les résultats de toutes les poursuites. Il y a justement un litige intéressant à l'heure actuelle qui porte sur le droit de propriété des actifs que le séquestre a saisi en Californie.

The receiver paid it over to the Bank of Canada for liquidity advance repayment. The CDIC says that they did not protect their security; we outrank them. The creditors say that they are both wrong, that it goes into the pool and is divided among creditors. Well, the lawyers around the table know this is right out of Dickens. That can be kept going for a generation probably and the files will be gloriously fat.

The Chairman: Mr. Justice Estey, if I could interrupt for just a moment. I have been getting letters from Mr. Rodriguez asking me to call somebody in here to answer the question as to why the CCB litigation is taking so long and why this is not cleaned up by now. I may not have to have that meeting after your visit. But anyway, please proceed.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Will I still be alive when we get to that?

The Chairman: No.

Mr. Estey: I came up on Air Canada and they blew my ears out today. But I got the gist of that.

The Chairman: Basically, Mr. Rodriguez has been asking me to try to find out why this whole thing with the CCB is still going on, and I think you have answered that question.

Mr. Estey: Because the rights are before the courts, I have been very general about what I had to say. I do not mean to make fun of it, but I do not want to get to where someone can say "but he said this" and I am back in court as another witness. And I found out you only get \$11 a day doing that.

Now, let me not waste your time. I always used to have a rule when I was counsel, including in this room, that you have to obey what I used to call the three C's. One is to be constructive, the other is to be concise, and the last is to be clear.

Let me make it abundantly clear, I think Bill C-48, as far as it goes, is great. No two people, especially lawyers, would do it the same way, but I am not here to pick at the language used or whether this should be done or that should be done. The idea of a FIRP is an essential element now missing in our banking system. Where I would like to see more action, it can be expressed this way. We should not govern this country by knee-jerk special acts, and I sure am preaching to the converted when I say that. We should try to pass bankruptcy acts and not special acts for each bankruptcy. We shouldn't have a crisis every time a bank or trust company folds. I use those words interchangeably but "bank" comes out more quickly. I mean the financial institution world.

• 1555

We should have a generic code of conduct for banks in the Bank Act, the Bank of Canada Act, CDIC, OSFI or whatever you want. We can't put the bank under the Bankruptcy Act. It says they are not eligible. You can go [Translation]

Le séquestre a remis ces actifs à la Banque du Canada comme remboursement des avances de liquidité. La SADC prétend qu'on n'a pas protégé ses garanties; qu'elle a la priorité. Les créanciers affirment que les deux parties ont tort et que cet argent aurait dû être versé dans la caisse et réparti entre eux. Les avocats autour de la table savent que c'est du Dickens tout pur. Ils vont avoir du travail pendant une génération et les dossiers s'enfleront à outrance.

Le président: Monsieur le juge Estey, puis-je vous interrompre un instant. Je reçois continuellement des lettres de M. Rodriguez qui me demande de convoquer un témoin qui puisse nous expliquer pourquoi il faut tant de temps pour régler la liquidation de la BCC et pourquoi ce n'est pas encore fait. Je pourrai peut-être me sauver cette peine après votre visite. Quoi qu'il en soit, je vous en prie, continuez.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Serons-nous toujours de ce monde lorsque ce sera réglé?

Le président: Non.

M. Estey: Je suis venu par Air Canada et on m'a démoli les oreilles. Mais je pense avoir compris ce que vous disiez.

Le président: Essentiellement, M. Rodriguez me demande de découvrir pourquoi le dossier sur la BCC n'est pas encore clos, et je crois que vous avez répondu à cette question.

M. Estey: Parce que les tribunaux sont saisis de l'affaire, j'ai été très général dans mes remarques. Je ne veux pas sembler prendre la situation à la légère, mais je ne veux pas non plus que quelqu'un puisse dire, «voilà il a dit ça» et je me retrouverais comme témoin devant les tribunaux. J'ai appris qu'on ne touche que 11\$ par jour en faisant cela.

Je ne veux pas vous faire perdre votre temps. Lorsque j'étais avocat y compris dans cette salle, j'ai toujours observé la règle des trois C. Il faut être constructif, concis et clair.

Permettez-moi de préciser très clairement qu'à mes yeux, le projet de loi C-48 est formidable, jusqu'à un certain point. Il n'y a pas deux personnes, surtout deux avocats qui le présenteraient ainsi, mais je ne vais pas m'arrêter à chercher la bête noire. L'idée d'un PRIF constitue un élément essentiel qui fait actuellement défaut dans notre régime banquaire. J'aimerais que l'on prenne des mesures, et ce de la façon suivante. Il ne faut pas gouverner le pays en adoptant des lois spéciales par réaction et je sais que, ce disant, je prêche aux convertis. Il faut une Loi sur les faillites et non pas des lois spéciales pour chaque faillite. Il ne faut pas nous retrouver en situation de crise à chaque fois qu'une banque ou une société de fiducie ferme ses portes. J'utilise ces deux termes de façon interchangeable, mais il est plus facile de dire «banque». Je parle du monde des institutions financières.

Il faudrait inclure dans la Loi sur les banques, la Loi sur la Banque du Canada, la Loi sur la SADC ou dans celle sur la BSIF ou autre, un code déontologique à l'intention des banques. Nous ne pouvons assujettir les banques à la Loi sur

under the Companies' Creditors Arrangement Act, and that is what we do for liquidation. There is no legislation, however, as the Americans have, under the FDIC legislation and under the Federal Reserve Act, allowing the regulator to modulate the application of solutions to the needs of the community.

Let me pause and say this. I was surprised at reading your transcript for the last few weeks to find that people in high places had strangely not done their homework. The American system is summarized in appendix B of this book. The United Kingdom summary is in the same appendix B. Then there is a brand new act of Congress that came out in January 1992 on the FDIC. It sets the whole spectrum of a new rainbow over the FDIC. It deals with some of the things that I am going to point out now that I think have to be met.

One of them is that you can't inject the CDIC into the new game of bank assistance programs without retuning its structure. It has the talent, qualities and everything else. I don't buy the criticisms of the CDIC on its ability to liquidate. It has a good record. It is as good as that of the FDIC or of anyone else.

You have to consider a number of things, though. I am not going to burden you with any dissertation on this because you know more about this than I do. One thing is the politically sensitive problem of risk-rated premiums for deposit insurance. Congress has give the FDIC until July 1993 to bring in a program of risk-rated premiums. It has never had one. In Europe there are some risk-rated schemes and some have been kited in the United States over the last 10 years.

I don't know how they are going to do it, however. One suggestion is to have the depositor insure his own deposit. He could do that with the bank as the insurance agent and the depositor knows exactly what the cost is at that time.

There is a downside to that. One of your members raised it, which bothered me all the way through that big inquiry. It's that the public will be scared over to the bigger deposit takers because the rates are going to be lower. On the other hand, if you don't have a discipline of cost in the hands of the bank, they will become improvident in recruiting deposits. Somehow, by a legislative stroke of genius, Parliament should direct its mind to a solution and find one.

The Chairman: I don't want to interrupt here too often but this committee recommended co-insurance. What would you have to say about that? In our report in 1986 we recommended co-insurance. In other words, it could cover 90% of the first \$50,000, maybe 75% of the next \$50,000 or something like that. Maybe it'd be nothing after that.

Mr. Estey: Yes, I remember running across that in the literature I read in the last few days. The British have that too. That is co-insurance of a sort.

# [Traduction]

les faillites, puisque celle-ci les exclut expressément. Nous pouvons invoquer la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, et c'est ce que l'on fait dans le cas d'une liquidation de banque. Toutefois il n'y a aucune loi semblable à ce qu'on trouve aux États-Unis, où la Loi sur la FDIC et la Federal Reserve Act permettent à l'organisme de règlementation d'adapter les solutions aux besoins de la communauté.

Permettez-moi de m'éloigner du sujet pour dire que j'ai été surpris, à la lecture des procès-verbaux de votre Comité ces dernières semaines, de constater que des personnes en hauts-lieux ne s'étaient pas très bien renseignées, ce qui est étonnant. À l'annexe B de ce livre, on trouve un résumé du système américain. La même annexe B offre un résumé de la situation au Royaume Uni. Ensuite il est à noter que le Congrès a adopté une nouvelle Loi, en janvier 1992, sur la FDIC. Celle-ci donne un tout nouveau contexte à la FDIC. On y traite également de certains des aspects que j'aimerais maintenant souligner et auxquels il faut donner écho.

D'abord, on ne saurait lancer la SADC dans le nouveau jeu des programmes d'aide aux banques sans remanier sa structure. La SADC possède le talent, les qualités et tout ce qu'il faut pour jouer un nouveau rôle, et je ne rejette les critiques quant à la capacité de la société dans le domaine de la liquidation. Elle a fait ses preuves. Elle s'en tire aussi bien que la FDIC ou tout autre organisme.

Toutefois, il faut considérer plusieurs aspects. Je ne vais pas vous ennuyer en entrant dans les détails, car vous en savez plus que moi à ce sujet. Toutefois il faut tenir compte de l'aspect délicat, sur le plan politique, du problème des primes de risque de l'assurance-dépôt. Le Congrès a accordé à la FDIC jusqu'au mois de juillet 1993 pour mettre en place un tel programme. Ce sera la première fois. En Europe, il y a quelques régimes de primes de risque et on en a pondus aux États-Unis au cours des 10 dernières années.

Je ne sais pas comment on va s'y prendre, toutefois. Il a notamment été suggéré que le déposant assure son propre dépôt. Le déposant s'adresserait à la banque pour ce service et saurait ainsi exactement quel en est le coût.

Mais la médaille a son revers. L'un des membres de ce Comité en a parlé et cela m'avait beaucoup ennuyé pendant l'enquête. Par crainte, le public s'adressera aux plus grandes institutions puisque les taux y seront inférieurs. Par ailleurs, si vous n'imposez pas une certaine discipline aux banques en matière de coûts, celles-ci risquent de devenir imprévoyantes dans la recherche de dépôts. Le Parlement doit chercher et trouver une solution, moyennant un coup de génie.

Le président: Je ne veux pas vous interrompre trop souvent, mais notre Comité avait recommandé la coassurance. Qu'en pensez-vous? Dans notre rapport de 1986, c'est ce que nous recommandions. En d'autres termes, 90 p. 100 des 50,000\$ premiers dollars seraient assurés et, ensuite, peut-être 75 p. 100 de la tranche suivante de 50,000\$. Puis, il pourrait ne plus y avoir aucune assurance.

M. Estey: Oui, je me souviens d'avoir remarqué cela dans les textes que j'ai lus ces derniers jours. Les Britanniques ont aussi ce système. Du moins une sorte de coassurance.

The Chairman: It seemed to us that was the only way you could put discipline in the premium. What you say about the risk-related premiums is exactly correct. It would drive the money from the higher risk to the lower. Also, who is going to do the evaluating? You have that whole problem of having evaluations done. It seemed to us at the time that some form of co-insurance where the depositor would take a small loss on the lowest amount, and perhaps a graduated and higher loss on an increasing amount, was the way to go.

Mr. Estey: I think that is better than what we have now by a country mile. I wouldn't like to go any further than that because I haven't done any homework on what is available in Germany and France where they have a system. I looked at the English system.

The Americans haven't unveiled theirs yet. We will probably follow the usual Canadian route, which is wise, and see what they come out with in the next few months. They are going to have to kite it well before July 1993.

• 1600

There are many other factors, the details of which I don't want to get into, but amongst the other factors about which one has to be careful is the fact that it's not draconian to suggest there will be vesting of the shares in a public agency so as to allow the agency to proceed with a methodical, prompt wind—up or a marriage with another bank. But one has to be careful, and the section should be revisited by the legislators before the legislation is enacted.

The section says that third-party claims would be cut off, except "personal claims". That's an expression without definition in the law and it is sometimes taken to mean non-corporate claims, which would put in jeopardy the availability of publicly oriented but privately generated funds for bail-out programs because the lender wouldn't then get the funds back in the event of a vesting.

Secondly, and more seriously, if there's a pattern—and there is in real life—of depositing the securities of a bank as collateral for a loan, the lender on that security loses the claim under section 39.17, I think it is, because of this "personal claim" problem, unless the lender is a person. By that term I mean a live individual.

The problem I'm not going to burden you with is simply that we have not been accurate enough in describing the difference between a personal corporation and an impersonal corporation.

We have other areas that I want to touch upon, only in highlighting the issue. We need to have a theme in this bank rehabilitation scheme and surely the theme is the following, divided into small parts, each of which is a self-evident truth.

One, public money should not be put into the enrichment of shareholders of a financial institution. If you're going to use public money, surely the executive branch of government, the Minister of Finance, has to put his *imprimatur* on the scheme and say what the CDIC will do and no more. For that you need a quarterback who is recommending to the minister and who can keep the Bank of Canada liquidity payments keyed to the needs of the bank for a change. So the

[Translation]

Le président: Il nous a semblé que c'était la seule façon de structurer la prime. Ce que vous avez dit au sujet de la prime de risque est tout à fait juste. Les déposants abandonneraient les risques élevés en faveur de risques inférieurs. Et puis, qui va évaluer ce risque? Il reste tout le problème des évaluations. Il nous a semblé, à l'époque, que la solution consistait à mettre en place une forme quelconque de coassurance au terme de laquelle le déposant subirait une petite perte sur un montant inférieur et peut-être une perte progressive ou supérieure sur un montant accru.

M. Estey: Cette loi est préférable à ce que nous avons actuellement. Je ne voudrais pas en dire plus long, car je n'ai pas vraiment étudié la situation de l'Allemagne ou de la France où de tels systèmes existent. J'ai simplement examiné le système britannique.

Les Américains n'ont pas encore annoncé quel système ils adopteraient. Nous allons probablement adopter la méthode canadienne habituelle, très sage, voir ce que les Américains produiront au cours des prochains mois. Ils devront l'annoncer bien avant le mois de juillet 1993.

Il y a de nombreux autres facteurs que je n'aborderai pas, mais au nombre de ceux-ci, il faut quand même tenir compte du fait qu'il n'y a rien d'extrême à proposer que les actions soient dévolues à une société publique afin que celle-ci effectue une liquidation méthodique et rapide ou organise une fusion avec une autre banque. Mais il faut faire très attention et les législateurs devraient réexaminer cette disposition avant d'adopter la loi.

La disposition précise qu'une opposition de tierce partie serait exclus sauf dans le cas d'une «opposition personnelle». Or cette expression n'est pas définie en droit et signifie parfois une opposition autre que par une société, ce qui risque de compromettre la disponibilité de financement privé à orientation publique pour des programmes de renflouement, puisque le prêteur ne serait pas remboursé s'il y avait dévolution.

Deuxièmement, et plus grave encore, si l'on dépose les titres d'une banque pour garantir un prêt, le prêteur, aux termes de l'article 39.17, perd toute possibilité d'opposition à cause du problème de l'«opposition personnelle», à moins que le prêteur ne soit une personne physique. Et j'entend par là une personne réelle et vivante.

Je n'entrerai pas dans les détails, mais nous n'avons pas décrit avec suffisamment de précision la différence entre une société personnelle et une société anonyme.

Il nous faut, pour ce projet de renflouement des banques, un thème qui, me semble-t-il, doit ressembler à ce que je vais vous décrire, un thème divisé en composantes plus petites dont chacune est l'évidence même.

D'abord, il ne faut pas que les deniers publics servent à enrichir les actionnaires d'une institution financière. Si vous voulez utiliser les deniers publics, alors la branche exécutive, le ministre des Finances, doit apposer son *imprimatur* au projet et préciser ce que la SADC fera... un point c'est tout! A cette fin, il faut un aiguilleur qui fasse des recommandations au ministre et qui axe les paiements de liquidités de la Banque du Canada sur les besoins de la

first theorem is to keep public money out unless and until you have government authority; then don't let it be applied to the enhancement of share value.

Second—and I am coming now to another item that's missing in this rather skeletal first step that is Bill C-48—there's no provision in that bill, as I read it, for the rehabilitation and relaunch of a bank into the banking community as privately owned. Get the bank off the taxpayer's back and sell it at a profit, as FDIC regularly does. Then the act has to state what happens to the profit. The most important aspect is that in that operation the old shareholder must be taken to be gone, and if he or she wants to get back in they do so in the same way as anyone else, with new money, and they receive new securities. But then the bank is relaunched under private ownership back into the banking community.

A lot of aspects have to be interlocked if you follow that course. One is that CDIC has to obey the law, like everybody else, and it can't sell those bank shares to people who are not qualified under the Bank Act, such as foreigners, more than 10%, more than 25%, and all those other rules. So that area has to be looked at.

Third, and this is the last point on which I'll take up your time, it's been our tradition since at least the early 1800's that in return for the privilege of having a licence to conduct the community's banking, the banking community will save the populace harmless from the operation of the banking system. So for many generations in Great Britain, there was no possibility of state or taxpayer money getting into a banking rehabilitation scheme; the money came from the banking industry.

The present problem is that we've outgrown that tradition, and the complexity of life is so horrendous that it's not possible, even in a wealthy country such as the United States, to operate the bail—out programs with banks' moneys beyond what they pay in as a premium to the deposit insurer. There are exceptions to that but they are not gross exceptions. You still have the blend of public and private moneys.

• 1605

When the committee considers the role of the CDIC under the FIRP, it's obvious that there will be costs involved in that. You can't re-organize out of thin air. It's new money that you are talking about. There are risks in that for whoever puts it up.

Secondly, the premium account will not be able to carry that load. It's underwater now—nothing like it was two years ago—but the burden would be too great. The premiums will not cover... If you look at what has happened in the two countries I referred to in appendix B, you can see the magnitude of these settlements and bail—outs. They are horrendous.

#### [Traduction]

banque, histoire de changer les choses. Donc, dans un premier temps, tant que le gouvernement ne l'a pas autorisé, il ne faut pas dépenser les deniers publics; et même dans ce cas, cet argent ne doit pas servir à augmenter la valeur des actions.

Deuxièmement—et j'aborde ici un autre aspect qu'on ne retrouve pas dans ce premier pas assez hésitant qu'est le projet de loi C-48—il n'est pas prévu dans le projet de loi, d'après ce que je peux voir, de renflouer et de relancer une banque sous forme de banque privée. Il faudrait que le contribuable puisse se débarrasser de la banque, qu'on la vende à profit comme le fait régulièrement la FDIC. Dans ce cas, il faudrait préciser dans la loi ce que deviennent les profits. J'estime que l'aspect le plus important consiste à considérer que l'ancien actionnaire a disparu et, s'il souhaite reprendre une participation, il doit le faire comme n'importe qui d'autre, en investissant de l'argent et en obtenant de nouveaux titres. Cela permettrait de relancer la banque sous tutelle privée dans les milieux bancaires.

Si vous choisissez cette voie, il faudra tenir compte d'un grand nombre d'aspects. D'abord, la SADC devra respecter la loi, comme quiconque, et ne pas vendre d'actions à des acheteurs non admissibles aux termes de la loi sur les banques, tels des étrangers pour une participation de plus de 10 p. 100, respecter la règle des 25 p. 100 et quelques autres points. Donc il faut tenir compte de cet aspect.

Troisièmement, le dernier point que je souhaite aborder, c'est la tradition qui remonte au début des années 1800 au plus tard, voulant qu'en échange du privilège d'effectuer les affaires bancaires de la communauté, les milieux bancaires protègent la population des torts que pourrait causer le système bancaire. Donc pendant de nombreuses générations en Grande Bretagne, il n'était pas possible d'investir l'agent de l'État ou des contribuables dans des projets de relance de banques; c'était l'industrie bancaire qui fournissait le financement.

Le problème actuel vient du fait que nous ne pouvons plus nous en tenir à cette tradition, la vie est tellement compliquée que ce n'est plus possible d'administrer un programme de relance avec le seul argent des banques versé en prime à l'assurance-dépôt, même dans un pays riche comme les États-Unis. Il y a des exceptions, mais elles ne sont pas très importantes. Le financement demeure un mélange de financement public et privé.

Lorsque le Comité examinera le rôle de la SADC dans le cadre du processus de restructuration des institutions financières, évidemment, on constatera que cela coûte quelque chose. Impossible de réorganiser sans frais. Il faut donc trouver de l'argent neuf et cela comporte des risques pour le financier.

Deuxièmement, le Compte des primes ne pourrait pas supporter cette charge. Le Compte est déjà déficitaire—pas comme il y a deux ans, mais quand même le fardeau serait trop lourd. Les primes ne couvriraient pas. . . Si l'on regarde ce qui s'est produit dans les deux pays dont j'ai parlé à l'annexe B, on constate l'envergure des règlements et des renflouements. C'est énorme.

So I would suggest that a cap of some kind has to be placed on what the banks can be forced into doing. There should not be a cap on what they can do voluntarily—in the Alberta cases they put up the money voluntarily—but there should be a cap on operations. This bill is entirely silent on where the money will come from, except as a loan from the Government of Canada, which of course will have to be repaid.

We have a funny situation there, one which I am sure you have been alerted to. Under the Competition Act, which effects the banks and all of us, you are bound by law to compete without conspiracy to reduce or increase competition, so each bank must compete without agreements with each other. The anomaly is that if the banks are successful in the competition, someone will falter and then the wolves from the private money market will move in on that bank. But the banks don't know that because they are not allowed to collect data on their competitors, and quite properly.

It is not enough to put bankers on the CDIC board so that they can advise the board and make sure we are not squandering the banks' contributions to CDIC. You can't do that, but they do it in Europe. They put live bankers on their bank boards, on their public agency boards, but they don't have the competition concepts that we do, not even out of the Common Market. They are getting there. They will be there in a decade but it doesn't bother them right now.

Watch what the Americans do. They have a very finely tuned Sherman Anti-trust Act. They put senior bankers no longer connected with an operating bank on the board of the Federal Reserve Bank. The chairman of the board of the Federal Reserve has to be such a qualified person. We might consider putting retired bankers or people who have removed themselves from banking employment...to bring their knowledge to helping run the CDIC. Occasionally, a retired senior banker will run the CDIC.

I dealt with that because I ran across it in your transcript: the CBA had proposed that they have some window into the CDIC. That's a good idea, but in my opinion it can't be a connected banker. Under our regime it would be against the Competition Act.

The Chairman: To be fair, I think they suggested a retired banker, someone experienced in the industry but removed from it.

Mr. Estey: Someone off the payroll.

Speaking of "off the payroll", I have the same objections to the assessor...under the scheme of hearing complaints from shareholders who think they got kicked out before they were down to zero. For some reason the assessor is a person whose salary is paid under the Judges Act, but that includes the clerk of the court, the local sheriff and the guards. Most shareholders wouldn't want their interests valued by anyone less than a judge, so I don't know why they don't just say "a judge".

[Translation]

Je dirais donc qu'il faut limiter ce que l'on peut exiger des banques. On ne saurait plafonner ce qu'elles peuvent faire volontairement—dans le cas de l'Alberta, elles ont avancé l'argent volontairement—mais il faut plafonner les activités. Il n'est pas du tout question, dans ce projet de loi, de la provenance du financement, sauf de prêts consentis par le gouvernement du Canada qu'il faudra bien sûr rembourser.

Voici donc une situation bizarre qu'on vous a signalée j'en suis sûr. En vertu de la Loi sur la concurrence auxquels les banques et nous tous sommes assujettis, il faut que la concurrence soit exempte de toute conspiration destinée à réduire ou à augmenter la concurrence; donc chaque banque doit faire concurrence aux autres sans qu'il y ait collusion de leur part. Or, il n'est pas normal que si les banques réussissent, l'une d'entre elles faiblisse et devienne la proie du marché monétaire privé. Évidemment les banques ne le savent pas, car il ne leur est pas permis de corriger des données sur leurs concurrents, et à juste titre.

Il ne suffit pas d'inclure des banquiers au Conseil d'administration de la SADC à titre de conseillers et pour leur permettre de s'assurer que les primes des banques ne sont pas dilapidées par la Société. Ici et ailleurs, c'est impossible, mais en Europe cela se fait. En Europe, on nomme des banquiers en chair et en os au Conseil d'administration des banques, des sociétés publiques, mais par contre, on n'y retrouve pas les mêmes concepts de concurrence qu'ici, pas même au sein du marché commun. Mais on y vient. Dans 10 ans, on y sera.

Regardez les Américains. Ils ont leur Sherman Anti-trust Act très précis. Ils nomment d'anciens banquiers au Conseil d'administration de la Banque fédérale de réserve dont le président doit, d'ailleurs, être un ancien banquier. Nous pourrions songer à nommer des banquiers à la retraite ou des banquiers qui ne travaillent plus pour les banques afin qu'ils fassent profiter la SADC de leurs connaissances. À l'occasion, il arrive qu'un ancien banquier à la retraite dirige la SADC.

J'ai abordé cet aspect parce qu'il en est question dans vos procès-verbaux: la ABC a proposé qu'on lui donne un rôle quelconque au sein de la SADC. C'est une bonne idée, mais à mon avis, il ne doit pas s'agir d'un banquier en exercice. En effet, dans le cadre du régime actuel, ce serait aller à l'encontre de la Loi sur la concurrence.

Le président: Je tiens à préciser que l'Association a proposé, je pense, un banquier à la retraite, quelqu'un d'expérimenté, mais ne travaillant plus dans l'industrie.

M. Estey: Qui ne soit pas rémunéré par les banques.

Parlant de rémunération, j'aimerais formuler les mêmes objections en ce qui concerne l'évaluateur... qui doit entendre les plaintes des actionnaires estimant avoir été exclus avant qu'il ne reste plus d'argent. Pour une raison qui m'échappe, l'évaluateur sera rémunéré aux termes de la Loi sur les juges qui prévoit également la rémunération des greffiers de la Cour, du sheriff local et des gardes. La plupart des actionnaires ne voudraient pas confier l'évaluation de leurs intérêts à quelqu'un d'autre qu'un juge et donc pourquoi ne pas parler simplement d'un juge.

Incidentally, that's another flaw. Perhaps this is technical but I don't think so. Under the system of assessment, you must have 10% or more of complaining stockholders to get a ruling to allow a class action. However, if only 10% or 15% do that, we must realize that is a horrendously expensive process. You can't value the shares in a bank or a lending institution unless you value the loan portfolio, and the loan portfolio is valued by accounting experts, liquidation experts, actuaries, lawyers, and the hearing will go on forever unless the act includes an arbitrary yardstick that you might find, for example, in legislation, municipal by-laws, and building codes about plumbing. If the tank doesn't hold 16 gallons, you can't put it in a house of such and such square footage.

• 1610

I suggested in the report that there be a ratio; that if the ratio between various quantities is more than 12:1 then there is value, but below 12:1 there is no value, and so you shut the hearing down—you don't blow good money after bad. That is the biggest loss of all that I fear as a lawyer and as a judge. You burn up a lot of time and you find out there is nothing there. It is like waiting for a gopher to come out of the gopher hole and he has run out the back door. I often thought about that from my childhood in Saskatchewan, that on the bank hearing we are at the front door and the gopher is gone.

Here you have that problem when you go to value the thing. It's too expensive. You have to put a yardstick in, which if triggered makes it worth while. If it's not triggered, out you go. A summary disposition.

Those are my remarks, sir.

Mr. Rodriguez: Mr. Justice Estey, what about provincially incorporated financial institutions not being allowed to be FIRPed, even though they are members of CDIC?

Mr. Estey: That's a big question.

Mr. Rodriguez: What do you think?

Mr. Estey: That's a politically sensitive question. I'm sure in this room it's not sensitive. We have a history of avoiding using the main, plain meaning of bank, banking, and the incorporation of banks—section 91.16, I think. We don't read that in our legal history, in our judicial history, and in our parliamentary history as meaning all things banking are federal. For example, if deposit—taking is banking, by God we're going to regulate those deposits federally. If we are going to regulate them federally and insure them, we are going to inspect them federally.

Now, if you look at the American system, we are fools if we don't look abroad for help in solving our problems. We shouldn't write them all down and say "that's it, we are going to follow them". But they have this same problem;

[Traduction]

En passant, voilà une autre lacune. C'est peut-être une question technique, mais je ne crois pas. Le régime d'évaluation prévoit qu'il faut que les pollicités opposants représentent 10 p. 100 ou plus des actionnaires pour obtenir la possibilité d'une révision. Toutefois si 10 ou 15 p. 100 des actionnaires le font, vous voyez le coût énorme de cette procédure. Impossible d'évaluer les actions d'une banque ou d'une institution prêteuse à moins d'évaluer le portefeuille des prêts, ce qui suppose des experts-comptables, des spécialistes en liquidation, des actuaires, des avocats; l'examen se poursuivra indéfiniment à moins que la loi ne prévoit des barèmes arbitraires, comme il s'en trouve par exemple dans les arrêtés municipaux et les codes de l'habitation au sujet de la plomberie. Si le réservoir n'a pas une capacité de 16 gallons, vous ne pouvez pas l'utiliser dans une maison de telle ou telle superficie.

Dans mom rapport, j'ai proposé que l'on retienne un coefficient; ainsi, si le coefficient est supérieur à 12 pour 1, il y a lieu d'attribuer une valeur, mais s'il est inférieur à 12 pour 1, vous mettez fin aux audiences—vous ne gaspillez plus d'argent. Comme avocat et comme juge, je crains que ce soit là la plus grande perte. Vous gaspillez beaucoup de temps pour enfin constater qu'il n'y a rien. C'est comme attendre que le siffleur se montre la tête, alors qu'il est parti par l'autre sortie. Au cours des audiences sur les banques, j'ai souvent pensé à mon enfance en Saskatchewan et je me suis dit que nous surveillions le trou, mais que le siffleur s'était sauvé.

La difficulté se pose lorsque vous voulez faire l'évaluation. C'est très coûteux. Il faut donc un barème, pour déterminer si le jeu en vaut la chandelle. Sinon, vous laissez tomber. Un jugement sommaire.

Voilà qui termine mes remarques, monsieur.

M. Rodriguez: Monsieur le juge Estey, les institutions financières à charte provinciale ne pourraient pas participer au processus de restructuration des institutions financières, même si elles sont membres du SADC?

M. Estey: Voilà toute une question.

M. Rodriguez: Qu'en pensez-vous?

M. Estey: C'est une question délicate sur le plan politique. Je suis persuadé que, dans cette salle, ce n'est pas un problème. Traditionnellement, nous évitons d'utiliser les termes «banque», «affaire bancaire» et «incorporation de banque» dans leur sens premier—celui de l'article 91.16, je pense. Dans notre histoire juridique, dans notre histoire judiciaire, dans notre histoire parlementaire, nous ne voyons aucune mention du fait que tout ce qui touche aux affaires bancaires relève du gouvernement fédéral. Par exemple, on n'entend jamais, si la prise de dépôt constitue une activité bancaire: eh bien, nous allons réglementer les dépôts à l'échelle fédérale». Si nous déréglementons à l'échelle fédérale, si nous les assurons, nous allons également en faire l'inspection.

Songez à ce que l'on fait aux États-Unis, nous serions bien bêtes de ne pas chercher des solutions ailleurs à nos problèmes. Il ne faut pas non plus tout gober et dire voilà, nous allons suivre leur exemple. Mais les Américains ont ce

they are a federal system. The FDIC says, and so does the comptroller of currency, if you want to insure your deposits with me, you attorn to my jurisdiction, and I'm going to inspect you and I'm going to take you over and supervise your bankruptcy if you go under because you're taking my ribbon on your standard out to the public and sucking him into your bank and you are going to be under federal regulation. That appeals to me. That's my opinion.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): That's absolutely correct.

Mr. Rodriguez: If you want to be part of the club, you have to follow the rules.

Mr. Estey: Right.

I recognize there are sensitivities in some provinces, particularly perhaps in the two big provinces because they have at their disposal funds that come in for pension benefits, both private and public, and they like to use that in their local works, and there's nothing wrong with that. But if you are not careful in what you define as being banking, you are going to draw in Ontario—they are not as sensitive as some other people—you are going to drag the Government of Ontario in, and I think you have to be careful about that. But not if they take insurance.

Mr. Rodriguez: Mr. Justice Estey, you saw the 12 steps for FIRPing that are outlined.

Mr. Estey: Yes.

Mr. Rodriguez: What if OSFI determines that a particular institution should be FIRPed, makes the recommendation to the minister, they go off to cut a deal, reorganize and get rid of the operation, and then they come back a week later after they FIRPed the institution, and the person or the institution that said they were going to buy the FIRPed institution backs out of the deal? What happens?

Mr. Estey: I'm glad you asked me that, because that happened in Alberta. I won't name the person who backed out, the legal entity, but one did, and it left the whole plan high and dry. The Americans experience that all over the place. It happened in England. The Bank of England ended up owning a bank for seven years because of that. They organized it, they poured the money in; they poured millions of pounds into it.

Mr. Rodriguez: As a socialist, I don't mind that. We can own lots of financial institutions.

Mr. Estey: No doubt you are right. If you are going to take over title of the bank and you are going to fuel it so it carries on, then the people are entitled to all the profit of that. In the British case they sold it at a handsome profit.

• 1615

The American FDIC does quite well, in two ways. One of them is to subrogate everything. They sue management and everybody else when a bank goes under. They do it for the shareholder and for the deposit-holder, and mostly for

[Translation]

même problème; il s'agit d'un régime fédéral. D'après la FDIC et le contrôleur des devises, si vous voulez que j'assure vos dépôts, vous devez accepter ma compétence, j'effectuerai des inspections, je vous prendrai en charge et je surveillerai votre liquidation si vous faites faillite parce que vous affichez mon signet sur votre publicité pour attirer le public chez vous et vous allez donc vous conformer à la réglementation fédérale. Cela me plaît. Voilà mon opinion.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Tout à fait.

M. Rodriguez: Si vous voulez faire partie du club, vous devez suivre les règles.

M. Estey: Justement.

Je sais que certaines provinces sont très sensible à cela, surtout les deux plus grosses, parce qu'ont à leur disposition des fonds qui proviennent des fonds de pension, privés et publics, et qu'elles aiment s'en servir pour des travaux locaux, ce qui est tout à fait acceptable. Par contre, si vous ne prenez garde en définissant «activité bancaire», vous allez attirer l'attention de l'Ontario—moins sensible que d'autres—mais vous allez aussi attirer l'attention du gouvernement de l'Ontario ce qui n'est peut-être pas très prudent. Mais, évidemment, ce n'est pas la même chose s'ils acceptent l'assurance.

M. Rodriguez: Monsieur le juge Estey, vous avez vu les douze étapes du processus de restructuration des institutions financières.

M. Estey: Oui.

M. Rodriguez: Si la BSIF décide qu'une institution particulière doit faire l'objet de ce processus, on fait la recommandation au ministre, on conclut une entente, on réorganise et on trouve un acheteur pour ensuite revenir une semaine plus tard et constater que l'acheteur veut se désister. Que se produit-il alors?

M. Estey: Je suis heureux que vous ayez posé cette question, car c'est ce qui s'est produit en Alberta. Je ne nommerai pas l'investisseur qui s'est retiré, l'entité légale, mais c'est ce qui est arrivé et tout est resté en plan. Cela se produit constamment aux États-Unis. Cela se produit en Angleterre. La Banque d'Angleterre s'est retrouvée propriétaire d'une banque pendant sept ans. Elle l'a réorganisé et elle y a investi de l'argent, des millions de livres.

M. Rodriguez: Comme socialiste, cela ne m'ennuie pas. Nous aurions intérêt à être propriétaire d'un grand nombre d'institutions financières.

M. Estey: Vous avez sans doute raison. Si vous prenez une banque en main, si vous la financez afin qu'elle continue ses activités, le public a droit aux bénéfices. En Angleterre, la Banque d'Angleterre a vendu sa banque et a réalisé un très joli profit.

La FDIC des États-Unis s'en tire bien de deux façons. La première, c'est qu'elle a recours à la subrogation. On intente des poursuites contre les directeurs de la banque et tous ses gestionnaires si celle-ci fait faillite. La FDIC le fait

the treasurer of the United States, so if the bank plan is put into position—the rehabilitation program is set up—on the basis of a one-shot deal, and the deal falls in, then you are right into the next one. You are into restructuring, because you've got the thing by now.

You will remember that the Bank of Canada assured Canadians that this bank would not fail, and they let it fail. That was a national heartbreak, because it cost the people of Alberta a lot of money. They bought those preferred shares just six weeks before it failed, and long after that announcement was made.

Once the government embarks on a FIRP, or whatever we wish to call it, they are on it. You must stay with it.

Mr. Rodriguez: But are you satisfied that we deal with that in the bill? Is that clearly spelled out in the bill?

Mr. Estey: No.

Mr. Rodriguez: Should the bill deal with that before we pass it?

Mr. Estey: Absolutely. The only fundamental pathological omission in the bill, in my opinion, is that the architecture of the take—out is extremely incomplete.

It seems to be a mind-set that we are only going to have to handle banks in British Columbia. You are not going to have subtleties. Well, you don't have a package; you have to package it—you, the Crown, have to package it and then relaunch it.

Those one-shot things are not going to happen. I notice on your transcript that some of the people who come before your board talk about weekend solutions. Well, Alberta was a weekend solution, and it was a disaster—and now that life is more complicated, it can't be done.

I think you must cover the waterfront. You have to cover mergers, sales, restructuring, reorganizations, roll-overs, tax deals—there is an endless ribbon of possibilities, and the act has to empower CDIC to practise whatever part is applicable to those facts.

But above all, the theorem is that once you vest and the Crown has it, they must save harmless anybody who puts money in that bank.

Mr. Rodriguez: Another thing intrigues me. Maybe you could put some light on it for me. It is the role of the super-creditors, the creditors to the creditors of a FIRPed institution. What happens when the institution gets FIRPed? We know what happens to the creditors—everything gets frozen—but what about the creditors to the creditors, who in many cases are the banks?

Mr. Estey: I think the way it is worded now, they would be out, and so would anybody other than a natural person, because of the funny words "personal claim". I think that is easy to cure, but it has to be cured.

Mr. Rodriguez: It is not in the bill, though, as far as you could see.

Mr. Estey: It is not in the bill.

Mr. Rodriguez: It is not clear in the bill.

# [Traduction]

au nom des actionnaires et des détenteurs de dépôts, mais surtout pour le Trésorier des États-Unis. On peut tenter une seule fois de renflouer la banque, et en cas d'échec on passe à l'étape suivante qui est la restructuration.

Vous vous souviendrez que la Banque du Canada avait assuré les Canadiens que cette banque ne ferait pas faillite, mais c'est ce qui s'est produit. C'est une bien triste histoire qui a été très coûteuse pour les Albertains. Ils ont acheté des actions préférentielles six semaines seulement avant le dépôt de bilan de la banque et bien après le moment de l'annonce.

Une fois que le gouvernement a émis un PRIF, ou quelque soit le nom qu'on lui donne, il faut s'y tenir.

M. Rodriguez: Êtes-vous sûr que le projet de loi règle le problème? Le précise-t-il clairement?

M. Estey: Non.

M. Rodriguez: Faudrait-il corriger cette lacune avant d'adopter le projet de loi?

M. Estey: Certainement. À mon avis, la seule lacune fondamentale du projet de loi, c'est qu'on a très mal conçu le processus de rachat.

On semble croire que le problème des banques ne se posera qu'en Colombie-Britannique. Les cas ne seront pas aussi subtils que cela. L'État doit proposer tout un ensemble de mesures qui permettront de remettre la banque sur pied.

Ces essais non répétitifs ne se produiront pas. Certains témoins précédents vous ont parlé de solutions de week-end. Ce genre de solutions a abouti à un désastre en Alberta, et maintenant que la vie est plus compliquée, on ne peut plus songer à ce genre de solutions.

Il ne faut rien oublier. Il faut songer aux fusions, aux ventes, aux restructurations, aux réorganisations, aux roulements et aux ententes fiscales. La liste est infinie et la loi doit permettre à la SADC de prendre les mesures qui s'imposent.

Une fois que la dévolution est prévue, cependant, ce qui importe le plus, c'est qu'on protège les dépôts.

M. Rodriguez: Autre chose m'intrigue. Vous pourriez peut-être éclairer ma lanterne. Je m'interroge au sujet du rôle des supercréanciers, c'est-à-dire des créanciers de créanciers, d'une institution soumise au PRIF. Qu'advient-il de cette institution? Nous savons ce qu'il advient des créanciers—les créanciers sont gelées—mais qu'advient-il des créanciers de créanciers, qui, dans bien des cas, sont les banques?

M. Estey: Je crois que le projet de loi, tel qu'il est libellé, les excluerait ainsi que qui que ce soit d'autre, sauf une personne physique, parce qu'on utilise l'étrange expression de «réclamation personnelle». On pourrait facilement corriger ce problème, mais il faudrait le faire.

M. Rodriguez: Selon vous, cela ne figure cependant pas dans le projet de loi.

M. Estey: Non.

M. Rodriguez: Ce n'est pas clair dans le projet de loi.

Mr. Estey: Not clear at all. It is too risky.

It's great for the law profession—we will litigate that to death—but that's not the way we should run a banking protection act.

Mr. Rodriguez: In your opinion, then, these things must be clarified before we pass the bill. There is no rush to pass a flawed bill, and then have to deal with it after the fact.

Mr. Estey: Yes, sir. That is my opinion.

The reason I hold that opinion so firmly is twofold. One reason is that I think you have to have broad-band legislation in this day and age. Parliament is too busy to legislate one shot for every crisis we have. That big basic statute has to be amendable, of course, but it has to be clear, and it must cover what we know now is a problem.

Mr. Rodriguez: So, Justice Estey, if I do not hurry up and pass this bill, I cannot be accused of wrecking the confidence of the public in the financial institution sector, because it is being suggested to me that this bill gives some stability to financial institutions that right now might not be so secure, out in the public.

Mr. Estey: I may be wrong, Mr. Rodriguez, but that answer is clear in my mind. I lived through this thing in Alberta. We will be very little better off with this bill than we were when I started that mournful inquiry—and it was a sad, sad inquiry. You had families up and down that province of Alberta losing their shirts.

We can't afford that. If you do not act now, the worst thing that can happen is that something might collapse—and I am not even going to illustrate that, because it might start a run somewhere—and you would then have to pass a B.C.-style special act. That's not bad, but you don't want to do that if you can help it. But if you pass this bill—and Parliament's under enormous pressure, I don't need to tell you—and you're on to something else, you won't want to revisit this matter. This is the time to fix this act.

• 1620

They didn't do so in 1923, although they said they would, right in *Hansard*. In September 1986 I went to a meeting of the upper management of the Department of Finance and they were going to implement this. I was invited by the then minister to attend the meeting and to tell them anything I thought would be helpful on how they would do so. Six years later, the work has not been done. It's complicated, so I don't think I'm criticizing anyone when I point out that fact.

I'm simply saying that this is not an hypodermic needle with financial morphine in it that's going to numb the Canadian body corporate and then nothing will hurt; that won't happen. You can't do this work overnight; it is too complicated. [Translation]

M. Estey: Pas clair du tout. C'est trop risqué.

Les avocats y trouveront leur compte évidemment et les poursuites seront interminables, mais ce n'est pas la façon de concevoir une loi sur la protection des banques.

M. Rodriguez: À votre avis, il faudrait donc préciser ces choses avant d'adopter le projet de loi. Pourquoi se presser pour adopter un projet de loi qui comporte des lacunes auxquelles il faudra pallier après coup.

M. Estey: C'est mon avis.

J'ai deux raisons de croire que c'est ce qu'il faut faire. Premièrement, je pense qu'il faut, aujourd'hui, adopter des lois dont la portée est aussi large que possible. Le Parlement est trop occupé pour légiférer chaque fois qu'une crise se présente. La loi de base doit pouvoir être modifiée, évidemment, mais elle doit être claire et régler le problème qui se pose.

M. Rodriguez: Monsieur le juge Estey, si je ne me presse pas d'adopter ce projet de loi, on ne pourra donc pas m'accuser de miner la confiance du public dans les institutions financières, car ce projet de loi n'assurera pas vraiment la stabilité de ces institutions.

M. Estey: J'ai peut-être tort, monsieur Rodriguez, mais c'est clair dans mon esprit. J'ai vu ce qui s'est passé en Alberta. Avec ce projet de loi, nous ne serons pas beaucoup plus avancés que lorsque j'ai commencé cette triste enquête. Plusieurs familles dans toute la province de l'Alberta ont perdu toutes leurs économies.

Nous ne pouvons pas nous permettre que ce genre de situation se reproduise. Si vous n'agissez pas maintenant, le pire qui puisse se produire, c'est qu'une banque s'effondre— et je ne donnerai pas d'exemple pour ne pas effrayer qui que ce soit—, et il faudra alors adopter une loi spéciale comme on l'a fait en Colombie-Britannique. Si on peut l'éviter, tant mieux, mais si c'est impossible, on a toujours ce recours. Mais si vous adoptez ce projet de loi comme on vous presse de le faire, vous ne voudrez pas y toucher de si tôt. C'est le moment de régler le problème une fois pour toute.

Le gouvernement ne l'a pas fait en 1923, même si c'est écrit noir sur blanc dans le *Hansard* qu'il allait le faire. En septembre 1986, j'ai assisté à une réunion à laquelle participait également la haute direction du ministère des Finances qui comptait alors corriger les lacunes de la loi. C'est le ministre de l'époque qui m'avait invité pour que je donne mon avis sur les mesures qui devraient être prises et sur la façon de les mettre en oeuvre. Six ans plus tard, rien n'a encore été fait. Je ne critique personne, car il s'agit évidemment d'un dossier fort complexe.

Tout ce que je dis, c'est qu'il ne s'agit pas d'une seringue hypodermique avec laquelle on va injecter de la morphine financière dans les institutions financières canadiennes pour faire oublier toute douleur. On ne pourra pas régler le problème du jour au lendemain, car il est trop complexe.

The Chairman: Before I go to Mr. Blenkarn, I should just mention that I think your story about the gopher going out by the back door was a good one. That's the reason I used to hunt gophers in pairs of hunters: one guy with a pail to pour water down one hole and the other guy to hold a gun to nail the gopher when he came out.

Mr. Estey: That's the Alberta gopher talking.

The Chairman: That's right.

Mr. Blenkarn: That's why they have three holes.

You said in this statement that "the regulator can modulate the solution to the needs of the community." How do these regulators do so when that's really a political decision, isn't it?

Mr. Estey: Yes, Mr. Blenkarn. I wanted to emphasize and perhaps didn't do so enough that the very first step in this process involves the Minister of Finance or someone nominated from the executive branch of government as the person to do so having to give the green light to any of these actions.

But after the pattern is cut and you're rolling along you may then find that an asset deal can be sold to the buyer because of the taxation act. Or you might find that the loss carried forward has not aged and isn't going to age and that fact is attractive, so you switch your course and modulate the deal to fit into what's been authorized. But you may have to go back to the Minister of Finance if the first formulated plan is too articulate. If the plan tells the minister to give him the permit and he will then do such and such and he wants to switch to this plan, then he might have to go back.

Barring that scenario, I meant to say that commercial law is a very subtle, complicated area now, as most of us know; no two deals are alike. The regulator has to be given all the powers reasonably necessary to protect the assets of the taxpayer and to get our money out of the operation as fast as possible, but to put in enough money to protect the depositors and the people lending to and borrowing from that bank—not the shareholders, but the public that's receiving banking business service from them. We have to protect those people on one side and the taxpayer on the other; therefore, you need a big, broad—band umbrella over you to allow you to settle down on whatever's appropriate. But you can't do anything with public money without that prior approval.

Mr. Blenkarn: But we now get into the next situation. We have just finished changing the Bank Act, the Trust Companies Act, and the Insurance Act so that everyone can own everyone. So from now on we're going to wind up with insurance companies owning trust companies, which own banks, or perhaps they all own each other, I don't know.

As far as the CDIC is concerned, we're really talking about deposit-taking institutions, where the CDIC insures deposits of \$60,000 or less. When you do a FIRP like this under the CDIC, aren't you suddenly taking over all sorts of liabilities other than those in relation to \$60,000 deposits?

## [Traduction]

Le président: Avant que je ne donne la parole à M. Blenkarn, j'aimerais simplement dire combien j'ai apprécié votre histoire au sujet du siffleur qui s'enfuit par le trou arrière. Voilà pourquoi il faut toujours chasser le siffleur à deux: une personne verse de l'eau dans un trou pendant que l'autre attend la bête à l'autre trou.

M. Estey: En Alberta, les siffleurs sont encore plus futés.

Le président: C'est juste.

M. Blenkarn: C'est pourquoi ils ont trois entrés à leur tanière.

Dans votre déclaration vous affirmez que l'organisme de règlementation peut adapter la solution au besoin de la collectivité. Comment peut-on le faire lorsqu'il s'agit vraiment d'une décision politique, n'est-ce pas?

M. Estey: Oui, monsieur Blenkarn. Je n'ai peut-être pas suffisamment insisté sur le fait que la première étape du processus fait intervenir le ministre des Finances ou quelqu'un qui a été nommé par le Cabinet et qui doit approuver tout le processus.

Une fois que le processus a été mis en branle, on peut découvrir que la Loi de l'impôt sur le revenu permet la vente des actifs. On peut aussi découvrir que la perte qui a été reportée n'a pas vieilli et ne vieillira pas, ce qui est attrayant en soit, et on peut alors décider de changer d'orientation et d'adapter l'entente aux circonstances. Il faudra peut-être soumettre de nouveau l'entente au ministre des Finances si le plan est trop précis. Si le plan prévoit la délivrance d'un permis à certaines conditions, il faudra peut-être obtenir de nouveau son approbation si l'on veut modifier quoi que ce soit au plan.

Comme vous le savez tous, le droit commercial est fort complexe aujourd'hui et aucune entente ne se ressemble. Il faut accorder à l'organisme de règlementation tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour lui permettre de protéger les actifs des contribuables et pour lui permettre de retirer notre argent aussi vite que possible en cas de nécessité. Par ailleurs, il faut lui permettre d'injecter suffisamment d'argent pour protéger les détenteurs de dépôts ainsi que les prêteurs et les emprunteurs—pas les actionnaires—, mais le public qui fait affaire avec la banque. Il faut protéger ces gens ainsi que les contribuables. Il faut donc que la portée de la Loi soit aussi large que possible. Il faut cependant avoir l'approbation d'un ministre avant d'investir l'argent des contribuables.

M. Blenkarn: Nous en sommes maintenant à l'étape suivante. Nous venons de modifier la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi concernant les sociétés d'assurances pour permettre à n'importe qui de posséder n'importe quoi. À partir de maintenant, une compagnie d'assurance peut posséder une compagnie de fiducie qui, elle, peut posséder une banque. Peut-être qu'elles peuvent même posséder une part les unes des autres.

En ce qui concerne la SADC, il est surtout question d'institutions de dépôts. La SADC assure les dépôts jusqu'à concurrence de 60,000\$. Lorsque la SADC émet un PRIF, n'acquiert-elle pas un passif qui va bien au-delà de l'assurance de 60,000\$ sur les dépôts?

Mr. Estey: Undoubtedly.

Mr. Blenkarn: Aren't you taking over the whole ball of wax of liabilities because you took the shares?

Mr. Estey: Undoubtedly.

Mr. Blenkarn: Is there really any justification, then, for ever having the CDIC do this work? After all, the CDIC only has a responsibility to \$60,000 depositors. You're putting the deposit system, which collects premiums, in a position of huge liability for what may be a very small portion of the concern.

1625

Mr. Estey: But the present CDIC Act does allow the corporation to advance money to a stumbling bank.

Mr. Blenkarn: Yes, I appreciate that fact.

Mr. Estey: So as soon as the CDIC gets its foot into that water it must be careful.

Mr. Blenkarn: All right. To take your Alberta situation as an example, you said the CDIC eventually put up \$300 million for CDIC-type deposits. The rest of the money, put up by them or others or by the Bank of Canada or various contributing banks, really had nothing to do with \$60,000 depositors.

Mr. Estey: No, the CDIC put up almost \$300 million on the deposits, then put \$75 million into the bail-out, over and above that first amount. Then the taxpayer put up just under \$500 million for the uninsured depositors. It was a real parade of public money.

Mr. Blenkarn: When you go to the FIRP, as is contemplated in the bill, aren't you really talking about a situation in which you are going to bail out all the depositors and creditors, possibly like the Alberta bank situation, because you took the shares? How do you then differentiate?

Mr. Estey: Mr. Blenkarn, you know from your long experience on this committee that you are really walking along a tender nerve and the question has to be answered. If you take all the risk discipline out of banking, you destroy the whole scheme of banking and run what was a formerly Soviet–style bank, so you have all kinds of hazards.

On the other hand, if you allow the depositor—and one of the municipalities here in the Ottawa area went all the way out to Alberta to deposit its tax surplus and it did so because it receives 2% more—

Mr. Blenkarn: That is right. The municipality received an extra percentage point and a half, or whatever.

Mr. Estey: A wee bit more. Of course, it got burned. If you don't have co-insurance as a basic theorum, you are going to encourage the profligate to continue to be profligate because he runs his operation at a profit.

So I go back to your question. I don't find it easy to believe you have to have an essential bank doctrine in the American style, but the British do so. They call it the lifeboat bank and they say you must give those guys a lifeboat. The

[Translation]

M. Estey: Certainement.

M. Blenkarn: Ayant repris les actions, la SADC n'acquiertelle pas tout le passif de l'institution visée?

M. Estey: En effet.

M. Blenkarn: Dans ce cas, comment peut-on justifier le fait que la SADC intervienne? Après tout, la seule responsabilité de la Société, c'est d'assurer les dépôts jusqu'à concurrence de 60,000\$. On place ainsi le système de dépôt, qui perçoit des primes, dans une situation déficitaire énorme pour régler une très petite partie du problème.

M. Estey: Mais la Loi sur la SADC actuelle permet à la société d'avancer de l'argent à une banque en difficulté.

M. Blenkarn: Oui, je sais.

M. Estey: Par conséquent, dès que la SADC le fait, elle doit être prudente.

M. Blenkarn: Prenons l'exemple de ce qui s'est produit en Alberta. Vous avez dit que la SADC avait finalement dû avancer 300 millions de dollars pour couvrir les dépôts assurés. Le reste de l'argent, avancé par cette banque, la Banque du Canada ou d'autres banques, n'avait rien à voir avec les dépôts assurés de 60,000\$.

M. Estey: Non, la SADC a dû avancer près de 300 millions de dollars pour couvrir les dépôts, et 75 millions de plus par la suite pour renflouer la banque. Les contribuables ont ensuite dû débourser 500 millions de dollars pour couvrir les dépôts non assurés. Les contribuables ont perdu beaucoup d'argent dans cette affaire.

M. Blenkarn: Si on a recours au PRIF comme le prévoit le projet de loi, ne va-t-on pas être obligé de rembourser tous les détenteurs de dépôts et les créanciers, comme cela s'est fait dans le cas de la banque en Alberta parce qu'on aura acquis les actions? Comment établir une différence?

M. Estey: Monsieur Blenkarn, compte tenu de votre longue expérience au sein de ce comité, vous savez bien que vous soulevez là une question difficile à laquelle il faudra répondre. Les opérations bancaires comportent des risques contre lesquels il faut se prémunir, et si on ne le fait pas, on va se retrouver avec des banques comme les anciennes banque soviétiques qui connaissaient toutes sortes de difficultés.

Par ailleurs, si l'on permet aux déposants—et l'une des municipalités de la région d'Ottawa est allée jusqu'en Alberta pour déposer dans cette banque son excédent fiscal parce qu'on lui offrait 2 p. 100 de plus d'intérêt...

M. Blenkarn: C'est juste. On offrait 1.50 p. 100 de plus aux municipalités.

M. Estey: Un peu plus. Évidemment, ils ne l'ont pas touché. S'il n'y a pas de coassurance, on incitera les dilapidateurs à continuer à dilapider leurs biens parce qu'ils y trouveront leurs profits.

Revenons à votre question. Contrairement aux Britanniques, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'avoir une doctrine bancaire de style américain. On parle d'un canot de sauvetage pour les banques. Évidemment, si on retire la

reason is that if you pull that one brick out of the wall, the whole wall will come down on your community, whereas if you pull a little brick out of the wall, nothing happens. So you have to have some sensitivity as to when you are going to bail out and when you are not.

Mr. Blenkarn: All right. Why would you then use the CDIC as the vehicle? Why wouldn't you use the minister, with his Superintendent of Financial Institutions, as the vehicle, because the CDIC's responsibility is to be the insurer for insured deposits only? The other depositors, or people to whom the bank owes money—we call them banks, as you point out—ought to take some risk or have some other deal besides an insurance deal, whatever deal might be arranged, which may be partial payment.

**Mr.** Estey: I wouldn't lose any sleep over any arrangement where an official who is clothed with the right power is able to move in and discharge the function of the bail-out or the bank rehabilitator.

There are two justifications for selecting the CDIC. One is that the corporation is in the business of collecting subrogation rights, so it wants to be able to sue the bank and its managers for negligence or impropriety, to be able to trace all the assets all over Christendom, and to recover them to repay itself. The CDIC is driven by the fact that its money is out on the line, so that is the number one concern.

Two, for some reason that I can't demonstrate, history has not shown that the regulator who has a surveillance program has any will to move. In 1923 they slept right into the crisis—

• 1630

Mr. Blenkarn: We had the sleepers, with the fellows out west.

Mr. Estey: Yes.

Mr. Blenkarn: We had a lovely tea and cookie party.

Mr. Estey: We had a horrendous case out west. Amongst the thousands of files we seized was one from the bank regulator. On top of it was a sheet of paper—it was a big detailed report—and in the centre was written "This bank is in unsatisfactory condition". After that the regulator had other reports to the minister, and never once said we should put this bank under, or at least put it into quarantine.

Mr. Blenkarn: Indeed, the minister got into a meeting and arranged to allow a \$255 million advance.

Mr. Estey: Yes, that's right. The poor fellows who put that money up didn't have a chance.

Mr. Blenkarn: Didn't have a chance because it was already down the river—

Mr. Estey: That's right.

**Mr. Blenkarn:** —and the regulator should have known about it. Indeed, you point out he did know.

Mr. Estey: The file showed it.

I arrive via that strange line of reasoning—perhaps strange—that of all the actors available, CDIC seems to be the best equipped and the most appropriate, but if the OSFI does it, I wouldn't lose any sleep over it.

## [Traduction]

brique maîtresse du mur, tout le mur s'écroule, mais si on retire une petite brique seulement, rien ne bouge. Il faut donc être prudent quand vient le temps de décider si l'on va renflouer ou non une banque.

M. Blenkarn: Très bien. Dans ce cas, pourquoi faire intervenir la SADC? Pourquoi ne pas confier la tâche au ministre, par l'intermédiaire du surintendant des institutions financières, étant donné que la SADC n'est chargée que d'assurer les dépôts? Les autres déposants, ou les créanciers de la banque—il s'agit d'autres banques, comme vous l'avez souligné—doivent prendre certains risques et, en plus de contracter une assurance, doivent conclure une autre entente avec la banque visée qui peut prendre la forme d'un paiement partiel.

M. Estey: Je ne m'inquièterais pas si une personne investie des pouvoirs voulus intervenait pour renflouer la banque.

Deux raisons militent en faveur du choix de la SADC. Premièrement, la société perçoit les droits de subrogation, et c'est pourquoi elle veut pouvoir poursuivre la banque et ses administrateurs pour négligence ou inconduite, être en mesure de récupérer tous ses actifs et se rembourser. La SADC est intéressée au premier chef parce qu'elle veut récupérer son argent.

Deuxièmement, pour une raison qui m'échappe, l'histoire démontre que l'organisme de règlementation qui a le pouvoir d'intervenir ne l'a pas souvent fait. En 1923, on n'est pas intervenu pendant la crise...

M. Blenkarn: Tout le monde dormait, même dans l'Ouest.

M. Estey: Oui.

M. Blenkarn: On s'est amusé ferme.

M. Estey: Nous nous sommes retrouvés avec une sale affaire dans l'Ouest. L'un des milliers de dossiers que nous avons saisis provenait de l'organisme de réglementation. En plein centre de la première page de ce gros rapport, on avait inscrit «cette banque se trouve dans une situation insatisfaisante». D'autres rapports ont été présentés au ministre par l'organisme de réglementation, mais aucun d'eux n'a recommandé la liquidation ni la mise en quarantaine de la banque.

M. Blenkarn: En fait, le ministre a même approuvé une avance de 255 millions de dollars.

M. Estey: C'est juste. Les pauvres diables qui ont avancé cet argent n'en ont jamais vu la couleur.

M. Blenkarn: Parce que c'est de l'argent qu'on jetait par les fenêtres. . .

M. Estey: C'est juste.

M. Blenkarn: . . . et l'organisme de réglementation aurait dû le savoir. Vous venez de dire qu'on le savait.

M. Estey: C'est ce qui ressortait du dossier.

Je raisonne peut-être de façon étrange, mais je suis d'avis que la SADC est la mieux placée pour intervenir, mais rien ne s'oppose à ce que ce soit le BSIF.

The Chairman: I'll just leave aside for a moment whether or not there should be a combined agency, which you and our committee recommended at one point. It seems to me, under the current arrangement, the person who's going to have to put up the money or take the loss—but put up the money to make the deal go together—should be the one who takes over.

It's fine for the inspectors to decide to bell the cat, but to make a deal work out somehow—to put some money up from the CDIC to get a buyer, or somehow do it—the person who's holding the cash should call the shots, would you not agree?

I find it difficult to accept that the superintendent would make the deal and do the FIRP, and then the CDIC would later just pay out whatever arrangement was made.

Mr. Estey: You're right. That's not easy to answer. That's the line of reasoning that led me to my number one recommendation. Let's put these all together and use half the staff.

I could see this army of inspectors... The Americans have 23,000 inspectors down there, at their last count. I could see this exponentially here in our little country.

Mr. Blenkarn: We're doing it right now. We have a certain amount of competition between our insurer and our regulator.

The Chairman: Isn't changing the dynamics what we really want to do in this? You talked earlier about this. The FIRP changed the dynamics from having the gun pointed at the regulator, the CDIC. In order to make a deal work, he probably has to put up too much money to satisfy the shareholders, whereas if he had the gun pointed the other way—saying that if they don't make a deal in a week, he's going to FIRP them—chances are much better that they'd make a deal and work it out in the private sector, and sell in some way or another. Isn't that what we're really trying to do in this bill, turn the gun around from pointing at the chairman of the CDIC to point at the shareholders, and essentially make them get reasonable?

Mr. Estey: That's one of the conditions. I don't read that—and I've read so much of this now—as a common characteristic, but it certainly occurs frequently. You get an obdurate shareholder who says he's not going to move—the bank owes him money, or whatever—and that he owns the shares and is going to stick with it because he thinks he can turn it around. The deposit insurance knows very well he's not going to turn it around, and they're going to have to pay out 100 cents on the dollar, up to \$60,000—so you need a hammer.

The Chairman: Yes.

Mr. Estey: It must trouble all of us equally in this room that you can't give anyone—a public servant or an elected officer of the Crown or anyone else—an arbitrary power that will give them an unfair position and force an unfair result. It seems to me not a bad compromise to find a regulator, or an insurer, who has a stake in this thing—to keep him in the game and intellectually honest—but we should put the decision of when he'd be allowed to use that hammer under the rule of the executive branch. While you retard the thing a little bit, the balance of fairness and the balance of risking public money is about right.

[Translation]

Le président: Ne cherchons pas à établir pour l'instant, comme vous et votre comité l'aviez recommandé, s'il conviendrait ou non de créer un organisme mixte. À mon avis, l'institution qui devra avancer les fonds pour qu'une entente soit conclue, ou qui devra assumer la perte, est celle qui devrait reprendre la banque en main.

Les inspecteurs peuvent bien attacher le grelot, mais ne convenez-vous pas que ce doit être l'institution qui avance les fonds, la SDAC en l'occurrence, qui doit prendre les décisions?

J'ai du mal à accepter que le surintendant négocie l'entente et émette le PRIF, et qu'on demande ensuite simplement à la STAC d'avancer les fonds.

M. Estey: Vous avez raison. C'est un problème difficile. Voilà ce qui m'a amené à faire ma recommandation principale. Je crois qu'il vaudrait mieux combiner toutes les fonctions et réduire de moitié le personnel.

J'imagine cette armée d'inspecteurs... La dernière fois qu'on les a comptés, il y avait 23,000 inspecteurs américains. Nous pourrions nous retrouver avec autant d'inspecteurs ici au Canada.

M. Blenkarn: C'est déjà le cas. L'assureur et l'organisme de réglementation se font concurrence.

Le président: L'intention visée, je pense, c'est de changer la dynamique. Vous en avez parlé plus tôt. Avec le PRIF, ce n'est plus la SDAC, c'est-à-dire l'organisme de réglementation, qui est la cible. Pour satisfaire les actionnaires, il faudrait sans doute avancer trop d'argent, et en s'y prenant autrement, c'est-à-dire en menacant d'émettre un PRIF, on mettrait peut-être les parties sur la voie d'une entente. N'est-ce pas ce qu'on vise avec ce projet de loi, c'est-à-dire exercer des pressions non pas sur le président de la SDAC, mais sur les actionnaires pour les amener à se montrer raisonnables?

M. Estey: C'est l'un des buts visés. J'ai beaucoup lu sur le sujet, mais je ne pense pas que c'est ce qui se passe normalement, bien que le cas soit assez fréquent. Il arrive parfois qu'un actionnaire s'entête—la banque lui doit de l'argent ou autre—et refuse de vendre ses actions parce qu'il croit que la situation va s'arranger. La compagnie d'assurance—dépôt sait bien que ce n'est pas le cas et doit être en mesure de pouvoir lui forcer la main, car elle devra lui rembourser jusqu'à concurrence de 60,000\$.

Le président: Oui.

M. Estey: Nous voulons tous éviter de confier à un fonctionnaire ou à un ministre de la Couronne des pouvoirs arbitraires et démesurés. À mon avis, on a trouvé un bon compromis en songeant à confier ces pouvoirs à un organisme de réglementation ou à un assureur qui a une participation financière dans l'affaire—ce qui maintiendra son intérêt le gardera intellectuellement honnête—, mais c'est le Cabinet qui devrait décider du moment où on exercera ces pouvoirs. Cela retarde un peu le processus, mais de cette façon on est juste et on ne prend pas trop de risque avec l'argent des contribuables.

The Chairman: During his testimony the chairman, Mr. McKinlay, said essentially that he felt that if he had this power, he would rarely have to use it—just having the power itself would give him the leverage he would need. That was his suggestion, anyway.

• 1635

Mr. Estey: Well, I have lived through those situations as a lawyer and it is not pleasant to watch somebody under that gun when he genuinely believes he can pull it out. If he is not genuine, however, the state has to have the last word. We are all reconciled to that. The jury here is the executive branch of government and they have to have the last word. I do not like the idea of equipping a public agency with too much of an arbitrary threat.

The Chairman: No, I am not disputing that we would change the nature here. The Crown or the the Governor in Council would still have to approve the FIRP, but at least there would be that possibility there. The chairman of the CDIC could say that if there was no deal in a week he would recommend a FIRP. That would give him that additional leverage.

Mr. Estey: Well, I do not see anything wrong with that.

The Chairman: Okay, thank you.

Mr. Estey: Some people you cannot handle any other way.

Mr. Blenkarn: I wanted to go to the Bank of British Columbia because essentially what happened there in that bill is that we dipped into CDIC for \$200 million to give the Hong Kong-Shanghai Bank a \$200 million dowry.

Is it really the business of the Canada Deposit Insurance Corporation or the regulator or the government to be doing that king of thing? Is this the kind of thing you are talking about when you modulate a solution to the needs of the community?

Mr. Estey: No, I think you are absolutely right. You'll see some examples of that in the criticism that I tracked in both the U.K. and the U.S. The insurance people on the one side and the Bank of England on the other got roasted in their legislatures because they did that. There is always the risk that someone is going to overendow an escaping, wobbly bank back into the marketplace.

Good people produce good results and bad people produce bad results regardless of the framework. If you build a system, however, where you control the human element of greed and temptation of power and you balance it against stability from the point of view of the taxpayer and protection against a raid on the treasury by some highbinder with an LBO, then you minimize the chance that that will happen again.

We have a great fallback in our country, which we underrate. That is the fear of people getting hauled up in front of Parliament and debased. "This is what this guy did" is a discipline by itself. It's better in the parliamentary system than it is in the republican system or presidential system.

Mr. Blenkarn: Well, I think you have been pretty helpful to me so far.

The Chairman: I have a couple of questions but they can wait if anybody else wants to go first.

[Traduction]

Le président: Lorsqu'il a comparu devant le Comité, le président, M. McKinlay, a dit que le simple fait d'avoir ce pouvoir suffirait et qu'il l'exercerait rarement. C'est du moins ce qu'il a dit.

M. Estey: Comme avocat, j'ai vu des cas semblables et cela fait mal de voir quelqu'un dans une situation comme celle-là, lorsqu'il croit vraiment que les choses vont s'améliorer. Si la personne n'est pas sincère, l'État doit évidemment intervenir. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Le Cabinet doit avoir le dernier mot. Je n'aime pas l'idée de confier des pouvoirs arbitraires démesurés à un organisme public.

Le président: Non. Je sais qu'on envisage des changements. La Couronne et le gouverneur en conseil devraient toujours approuver le PRIF, mais au moins le président de la SDAC pourrait toujours brandir cette menace s'il n'y avait pas d'entente après une semaine, par exemple. Cela lui permettrait d'exercer un peu plus de pression.

M. Estey: Je ne m'y oppose pas.

Le président: Très bien, je vous remercie.

M. Estey: Il n'y a rien d'autre qui fonctionne avec certaines personnes.

M. Blenkarn: Je voudrais revenir au cas de la Bank of British Columbia. Dans ce cas-là, la SDAC a versé une dote de 200 millions de dollars à la Hong Kong-Shanghai Bank.

Convient-il vraiment que la Société d'assurance-dépôts du Canada, un organisme de réglementation ou le gouvernement fasse ce genre de chose? Est-ce à quoi vous songez lorsque vous dites qu'il faut adopter la solution aux besoins de la collectivité?

M. Estey: Non, je crois que vous avez absolument raison. Vous verrez que je critique des cas de ce genre dans mon analyse de l'expérience en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Les assureurs et la Banque du Canada ont été vertement critiqué au Parlement parce qu'ils ont agi de la sorte. On court toujours le risque que quelqu'un essaie de renflouer une banque qui n'est pas renflouable.

Les gens compétents obtiennent de bons résultats et les incompétents de mauvais, quel que soit le système en place. Il faut trouver un moyen de contrôler la soif de pouvoir et la cupidité des gens tout en accordant une certaine stabilité aux contribuables et en protégeant le Trésor contre les spécialistes de l'achat par endettement. On réduit ainsi les risques.

Nous disposons d'un grand avantage dans ce pays, et nous le sous-estimons. C'est la crainte qu'ont les gens qu'on expose leur cas devant le Parlement. C'est une façon de les amener à s'autodiscipliner. Cela fonctionne mieux dans le système parlementaire que dans le système républicain ou présidentiel.

M. Blenkarn: Vous m'avez beaucoup aidé jusqu'ici.

Le président: J'ai quelques questions à poser si personne d'autre ne veut prendre la parole.

Finance 19-2-1992

[Text]

Okay, I would like to ask you to elaborate just a little bit on the question of the FIRP versus usurping the assets. That's the shares versus assets debate. We have had some of that in our previous testimony.

Mr. Estey: Yes, I read that. For better or for worse, that does not ring much of a bell with me, Mr. Chairman. Whether you seize and sell assets or seize and sell shares, in the final analysis this is a tax decision, as you know better than I. Those decisions are going to be driven by what the buyer or the moving party wants to do. All I have said and all I mean to say is that the regulator should seize with the problem of either liquidating and selling this thing or get it up to health and put it back into public competition banking. All he should do is, first, have all the powers of a sensible person to make the most provident deal for his agent, in principal the Crown. Second, he should make sure that the buyer does not fleece him.

Now, without naming any names of deals, I have looked in on a couple of things where I thought the buyer fleeced us. "Us" means the taxpayer. I think the onus is on getting a qualified person in the driver's seat. When he is there, his duty is to sell it for the most money. He should have freedom as to whether he or she uses the sale of a share or the sale of an asset. It does not matter. He wants the highest return.

Mr. Blenkarn: Mr. Baird, when he was here two nights ago, suggested that the chances of getting a sale of a bankrupt or insolvent business as a going concern by the shared route was pretty remote. He felt people would always want an asset sale simply because they wouldn't want to be stuck with undisclosed liabilities that would follow them if they bought the stock.

• 1640

Mr. Estey: That's right.

Mr. Blenkarn: This bill doesn't do that.

Mr. Estey: Plus environment problems.

Mr. Blenkarn: Yes, environment problems, all sorts of. . . But this bill doesn't do that, so you think we should amend the bill to direct it toward more of an asset purchase, perhaps leaving the possibility of taking shares as one thing, but to make sure they can seize and sell assets. Mr. Baillie suggested a. . .you might call them liabilities, but good liabilities, like good deposits.

Mr. Estey: The short answer is that the agency—whoever that is, I'm not hung up on one or the other—should have all the powers needed to make the best deal for the client. That would include selling assets, seiling shares, seizing assets, seizing shares or doing neither and finding a buyer who'll buy it as is, or doing neither and merging with another bank. I should have said this earlier, but when you seize a financial institution, it's not easy to sell because the administrator of the banking industry has his mind made up on other principles—such as bigness.

You don't want a concentration of power beyond a certain level. You don't want an area excluded from banking services by selling something to someone you know will close those branches down and leave half of Saskatchewan high and

[Translation]

J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus long au sujet du recours au PRIF par opposition à la saisie des actifs. C'est le débat qui tourne autour des actions et des actifs. Certains témoins nous en ont déjà parlé.

M. Estey: Oui, je l'ai vu. Malheureusement, monsieur le président, je ne vois pas quelle est la différence. Qu'on saisisse et vende les actifs ou qu'on saisisse et vende des actions, en dernier ressort, il s'agit d'une décision fiscale, comme vous le savez mieux que moi. Ces décisions seront fonction des désirs de l'acheteur ou des autres parties visées. Tout ce que je dis, c'est que l'organisme de réglementation doit, soit liquider la banque et vendre ses actifs, soit la renflouer de manière à ce qu'elle puisse reprendre ses activités. Pour ce faire, il faut lui accorder les pouvoirs voulus pour protéger les intérêts de son mandataire, c'est-à-dire la Couronne. Il faut aussi s'assurer que l'acheteur ne le vole pas.

Je ne veux pas donner de noms, mais j'ai étudié certains cas où nous nous sommes fait avoir. Quand je dis «nous», je veux dire les contribuables. Il faut qu'une personne compétente soit aux commandes. Sa tâche sera de vendre les actifs au prix fort. On devrait lui laisser le soin de décider s'il veut vendre les actifs ou les actions. Peu importe. Il doit en obtenir le meilleur prix possible.

M. Blenkarn: Lorsqu'il a comparu avant-hier, M. Baird nous a dit qu'il est peu probable qu'on puisse vendre une entreprise en faillite ou insolvable de cette façon. Selon lui, les gens préfèrent toujours une vente d'actifs, parce qu'ils ne veulent pas être coincés avec des dettes cachées dont ils hériteraient s'ils achetaient des actions.

M. Estey: Exactement.

M. Blenkarn: Ce projet de loi ne prévoit pas cette situation.

M. Estey: Ni les problèmes environnementaux.

M. Blenkarn: Les problèmes environnementaux, toutes sortes de... Puisque le projet de loi ne prévoit pas cette situation, vous pensez qu'il faut le modifier pour l'orienter davantage vers l'achat d'actifs, en laissant peut-être la possibilité de prendre des parts, mais en veillant à ce qu'on puisse saisir et vendre les actifs. M. Baillie a proposé... des passifs, mais de bons passifs, comme de bons dépôts.

M. Estey: Pour répondre brièvement, l'organisme—quel qu'il soit, je n'ai pas de préférence—doit avoir tous les pouvoirs nécessaires pour défendre au mieux les intérêts du client. Il s'agira notamment de vendre des actifs ou des actions, de les saisir, ou de ne faire ni l'un ni l'autre et de trouver un acheteur qui les achètera tels quels, ou encore de fusionner avec une autre banque. J'aurais dû le dire plus tôt, mais lorsqu'on saisit une institution financière, il n'est pas facile de la vendre, parce que l'administrateur des banques est guidé par d'autres principes, comme l'importance de l'institution.

Il ne faut pas concentrer les pouvoirs au-delà d'une certaine limite. Il ne faut pas amputer le secteur bancaire en vendant une entreprise à quelqu'un dont vous savez qu'il va fermer les succursales défaillantes et laisser la moitié d'une

dry. So it is a complicated thing when you come to sell. That's why you don't have many deals where both the buyer and the administrator of the industry agree to make this great sale. That's a deal made in heaven.

Most of the time you will get someone who wants to buy 26 branches south of Winnipeg, and then you need an expert. The liquidation boys never liked it when I used to refer to the CDIC as being the embalmers and OSFI as being the surgeons, but there's not a bad distinction there. The fellow who knows the most should make the first decision, but the artisan who has the technique, the training, the background and the nerve should do the internment. That's why we come around to that CDIC thing. It may be my Saskatchewan background, but I'd put them all together and save the taxpayer a pile of money.

Mr. Blenkarn: Yes, me too. One agency, period.

Mr. Estey: One agency, one big computer.

The Chairman: I want to go back to another subject we addressed, and that is the question of liquidity, the provision of liquidity and access to the payment system. It seems to me that there are three choices in providing liquidity. You can have it done by the CDIC if they have available credit. You can provide that the Bank of Canada will do it through one mode or another, or you could do it through the consolidated revenue fund—through the federal government.

Those seem to be the three choices. I can't think of any others. Which do you think would be the best choice? How might we do this? Depending on your answer to those questions, what do we then do about the access to payment system question?

**Mr.** Estey: The last one is the toughest of all. You can't shut the trust industry out of the payment system, not even if they're foolish enough to ask you to do it.

The Chairman: Okay.

Mr. Blenkarn: Three of them are already members of the Canadian Payments Association.

The Chairman: They could be in right now if they chose to but it's—

**Mr. Blenkarn:** Canada Trust, Royal Trust and National Trust are all full members. The other ones are all associate members, as you pointed out in your. . .

Mr. Estey: That has to be cleared up, no question about it. What was the first part?

The Chairman: The first part is about providing liquidity. Between the Bank of Canada, the CDIC and the government, the consolidated revenue fund, where do we get it?

Mr. Estey: The CDIC source is mythical, because that's the insured industry you're talking about.

The Chairman: Right.

• 1645

Mr. Estey: Those are the sources. I mentioned this right at the outset and I do not want to repeat anything. The liquidity advance is the real key to it all. Whoever is going to run the rescue program, which is the best title, I think,

## [Traduction]

province comme la Saskatchewan sans services bancaires. Par conséquent, la vente d'une institution financière n'est pas chose facile, raison pour laquelle il est rare que l'acheteur et l'administrateur des banques s'entendent sur une vente. Une telle entente serait bénie de Dieu.

La plupart du temps, il y a des gens qui veulent acheter 26 succursales au sud de Winnipeg, et on a besoin d'un expert. Les liquidateurs n'aiment pas que j'assimile la SADC aux embaumeurs et le BSIF aux chirurgiens; mais je crois que la comparaison est bonne. Celui qui a le plus de connaissances doit prendre la première décision, mais l'artisan qui a la technique, la formation, l'expérience et le courage doit effectuer le travail. C'est pour cela que nous avons parlé de la SADC. C'est peut-être parce que je suis originaire de la Saskatchewan, mais je crois qu'il faut combiner les choses pour éviter de gaspiller l'argent du contribuable.

M. Blenkarn: C'est aussi mon avis. Il faut un seul organisme.

M. Estey: Un organisme, un gros ordinateur.

Le président: J'aimerais revenir à un autre sujet que nous avons abordé, à savoir le problème des liquidités et de l'accès au système de paiements. À mon avis, il existe trois sources possibles de liquidités. La SADC, si elle a des crédits disponibles. La Banque du Canada, selon un mode ou un autre. Le Trésor—par le biais du gouvernement fédéral.

Voilà donc les trois options. Je n'en connais pas d'autres. Quelle est la meilleure? Comment procéder? Une fois qu'on a choisi la source de liquidités, comment assurer l'accès au système de paiement?

M. Estey: La dernière option est la plus difficile. On ne peut pas exclure le secteur fiduciaire du système de paiement, même s'il commet la folie de le demander.

Le président: D'accord.

M. Blenkarn: Trois sociétés de fiducie sont déjà membres de l'Association canadienne des paiements.

Le président: Elles peuvent y adhérer tout de suite si elles veulent, mais c'est. . .

**M.** Blenkarn: Canada Trust, Trust Royal et Trust National en sont membres à part entière. Les autres sont tous membres associés, comme vous l'avez indiqué dans votre. . .

**M.** Estey: De toute évidence, il faut tirer les choses au clair. En quoi consistait la première étape?

Le président: La première étape consiste à trouver des liquidités. Il faut choisir entre la Banque du Canada, la SADC et le gouvernement, c'est-à-dire le Trésor.

M. Estey: Comme source de liquidités, la SADC est hypothétique, car nous parlons d'un secteur assuré.

Le président: Effectivement.

M. Estey: Telles sont les sources. Je l'ai dit d'emblée et je ne veux pas répéter quoi que ce soit. L'avance de liquidités est vraiment la clé de tout. Le gestionnaire du programme de sauvetage qui, à mon avis, est la meilleure solution, doit

Finance

[Text]

should be able to tell the minister to put a cap on those liquidity advances because we don't want to keep this thing liquid if it hasn't got the muscle to ever survive and swim on its own.

At that stage there has to be a format and there must be a fellow in charge. The minister will give the word to go but the plan will be hardened by that time. The plan has to include control over what the Bank of Canada does in the way of providing liquidity.

Let me go back to something. I formed a tremendously high regard for the then Governor of the Bank of Canada when we investigated this whole mess. He got in the witness stand under oath in front of a great collection of newsmen and said: Before I got into this mess I thought I was the czar of Canadian banking and that I should be the chair of the bail-out meeting and that we in the Bank of Canada had the necessary equipment and information to manage the whole thing. I now know that I am not the czar of banking and the Bank of Canada does not have the expertise for this kind of an operation. We are over in the monetary, fiscal control and managing the national debt business. It has nothing to do with this. I made a mistake.

Two or three other fellows reached that level of honesty but not very many others did. I learned a lot from listening to that. He knew that the liquidity stage is the dangerous stage. Anybody can tell what to do when it is insolvent. You can just drop it through the trap door and get rid of the assets and wind the thing up if it is wholly insolvent. If it is only illiquid, however, then you have a decision to make. First, is this an essential bank? Second, even if it's not essential, it is rescuable? If it is, we owe it to the community to do that for our international reputation, for the debenture holders and everybody.

Then you get the neat one on the knife edge. It is illiquid, it does not have good management and has been sliding downhill for five years. Who should decide what to do at that point?

The minister can decide no more liquidity payments. The minister can say, let's go into a bail-out rescue program or no, no, let's let her go. If you go into the rescue program, it has degrees of risk. As you go down that waterfall, decisions have to be made. It will either be to not go any further because the thing is gone or to loosen up and put more liquidity funds in.

That person has to come from one of those two agencies. It doesn't bother me much which one but I think it is more attuned to the daily life of a liquidator than it is to that of an inspector. Does that answer your question?

The Chairman: It answers the question as to who runs it. You told us about the cap from the minister so that makes sense.

Let's say the liquidator, the CDIC, just takes over the institution. If it's a trust company that at that moment does not have direct access to the payment system, how do you do that? How do you provide for that access? Do you then have some form of insistence that access be provided through the previous agency relationship, or do you have the CDIC be able to do it directly in one way or another?

## [Translation]

pouvoir demander au ministre de plafonner ces avances de liquidités, car on ne peut pas soutenir indéfiniment une entreprise qui est incapable de survivre et de voler de ses propres ailes.

À cette étape, il faut trouver une formule et un responsable. Le ministre donnera le feu vert, mais le programme sera déjà solide. Il incombera au responsable du programmes de décider de l'octroi de liquidités par la Banque du Canada.

Revenons à autre chose. Lorsque nous enquêtions sur ce gâchis, j'ai acquis une estime considérable pour le gouverneur de la Banque du Canada de l'époque. Lors de son témoignage sous serment devant une myriade de journalistes, il a déclaré: «Avant de me retrouver dans ce gâchis, je croyais que j'étais le Grand manitou du système bancaire canadien, que je devais présider l'opération de sauvegarde et que la Banque du Canada avait le matériel et les connaissances nécessaires pour tout gérer. Maintenant, je sais que je ne suis pas le Grand manitou de la Banque et que la Banque du Canada n'a pas le savoir-faire nécessaire pour mener ce genre d'opération. Notre travail consiste plutôt à nous occuper des politiques monétaires et financières du pays et à gérer la dette nationale. Je me suis trompé.»

Deux ou trois autres personnes ont eu la même honnêteté, pas plus. J'ai beaucoup appris en écoutant ce témoignage. Le gouverneur savait que la recherche des liquidités est une étape dangereuse. Tout le monde sait quoi faire en cas d'insolvabilité. Il suffit de laisser couler la barque, de se débarrasser de ses avoirs et de déposer son bilan si l'on est complètement insolvable. Cependant, s'il s'agit uniquement d'un manque de liquidités, il faut alors prendre une décision. Premièrement, s'agit—il d'une banque essentielle? Deuxièmement, même si elle n'est pas essentielle, est—elle récupérable? Si elle l'est, il faut la récupérer pour le bien de la collectivité, pour préserver notre réputation à l'échelle internationale et pour satisfaire les créanciers et tout le monde.

En cas de manque de liquidités, il faut donc prendre une décision. Si l'institution est mal gérée et si elle dégringole depuis cinq ans, qui doit décider de son sort?

Le ministre peut: décider qu'on arrête de lui accorder des liquidités; lancer une opération de sauvetage; ou laisser couler la barque. Le progamme de sauvetage comporte des risques. À mesure que l'on avance, il faut prendre des décisions: arrêter parce qu'il n'y a plus d'espoir, ou maintenir l'entreprise sous perfusion.

Le gestionnaire doit venir de l'un de ces deux organismes, peu importe lequel; mais je crois que la tâche convient mieux à un liquidateur qu'à un inspecteur. Ai-je répondu à votre question?

Le président: Oui, en ce qui concerne le gestionnaire. Vous avez dit que le ministre doit fixer un plafond, et vous avez raison.

Supposons que le liquidateur, c'est-à-dire la SADC, prenne l'institution en charge. Comment procéder s'il s'agit d'une société de fiducie qui, pour le moment, n'a pas directement accès au système de paiement? Comment assurer cet accès? Faut-il trouver le moyen d'assurer l'accès par le biais des relations antérieures de l'organisme, ou permettre à la SADC de le faire directement d'une façon ou d'une autre?

Mr. Estey: One suggestion has been made before when I have been in debates on this. These payments coming back through the CPS are of a kind not wholly different from liquidity payments. If you do not get those cheques back, or the money that you laid out in the process, you are going to lose your liquidity.

So the suggestion has been made that the Bank of Canada should step in and be—what is the term?

The Chairman: The direct clearer.

Mr. Estey: The general clearer?

The Chairman: The direct clearer.

**Mr.** Estey: It should be the direct clearer. The Bank of Canada, once there is a vesting, should become the direct clearer because that is a subtle liquidity valve.

• 1650

The Chairman: I have one last point. You briefly alluded to this question earlier in a different way; that is, the provincial institutions. At the end of the day, most of the people around this table believe we have to find a way to include the provincial institutions in this process. Do you want to give us some suggestion as to what might be the best way to do so?

Does the matter become a condition of insurance? Or do we take another route, whereby we try to negotiate something with the provinces and find out what they would do, how they would go about it, or how they would give their approval for a provincial institution to be FIRPed, as it were? Or perhaps they might do so themselves, although I suppose they would look to the person with the experience. Could you give us some advice on that question?

Mr. Estey: That has been a matter of some thought in the last decade, from my experience, even before that inquiry was held.

Quebec has its own insurance scheme, as you know, and its own corporation in that business. The province does not really need to come to Ottawa, and therefore it is better to think in terms of provinces that cannot afford or do not want to have the bureaucracy and the cost of an insurance scheme.

The complication from a lawyer's point of view—which is the same as that in the United States—is that without the concurrence of the provincial government, how do you really FIRP a provincial incorporation? Anything can be done if you stay at the share level, of course, but you cannot move in on the assets as readily.

Mr. Blenkarn: Why?

Mr. Estey: A great effort should be made to work out arrangements with the provinces to allow their financial institutions to join the federal insurance scheme. The province will respond to reasonable requirements in the enforcement of any liabilities incurred by that provincial company in the course of operating as a part of our system.

[Traduction]

M. Estey: Lors de débats antérieurs sur cette question, une suggstion a été faite. Les paiements remboursés par le biais du CPS ne sont pas totalement différents des paiements de liquidités. Si l'on ne rembourse ni les chèques ni l'argent déposé au départ, on perd ces liquidités.

La suggestion est donc la suivante: la Banque du Canada doit participer au processus à titre de—quel est encore le mot?

Le président: De membre adhérent.

M. Estey: Membre général?

Le président: Membre adhérent.

M. Estey: Elle doit être membre adhérent. Du moment qu'il y a acquisition de droit, la Banque du Canada doit devenir le membre adhérent, car il s'agit-là d'une solution subtile au problème des liquidités.

Le président: J'ai une dernière question. Vous avez parlé brièvement, mais d'une façon différente, des institutions provinciales. La plupart des membres du Comité estiment qu'en dernière analyse, il faut trouver le moyen de mettre à contribution les institutions provinciales. Pouvez-vous nous dire quelle est la meilleure façon de le faire?

Cela devient-il une condition d'assurance? Ou alors, faut-il emprunter une autre voie, en l'occurrence, essayer de négocier avec les provinces pour savoir ce qu'elles feraient, comment elles le feraient ou dans quelle mesure elles accepteraient qu'une institution provinciale soit assujettie au PRIF? Les provinces pourraient même restructurer leurs propres institutions financières, mais je présume que, pour ce faire, elles chercheraient quelqu'un d'expérimenté. Qu'en pensez-vous?

M. Estey: J'ai réfléchi à cette question au cours des dix dernières années, et même avant la tenue de l'enquête.

Comme vous le savez, le Québec a son propre régime d'assurance et sa propre société dans ce secteur. Il n'a vraiment pas besoin de venir à Ottawa et, par conséquent, il vaut mieux parler des provinces qui ne peuvent pas se permettre ou qui ne veulent pas de la bureaucratie ni des coûts inhérents à un régime d'assurance.

Du point de vue juridique, la difficulté—qui est la même qu'aux États-Unis—est que sans l'accord du gouvernemente provincial, comment peut—on vraiment restructurer une société provinciale? Bien entendu, tout est possible si on se limite aux actions; mais il n'est pas facile d'avoir une emprise sur les avoirs.

M. Blenkarn: Pourquoi?

M. Estey: Il faut déployer des efforts considérables pour conclure avec les provinces des ententes permettant à leurs institutions financières de participer au régime d'assurance fédéral. La province ne verra pas d'inconvénient à ce que l'on adopte des mesures raisonnables pour éponger le passif d'une société provinciale participant à notre système.

You could go the other way. You could say bluntly that if someone wants the insurance, they have to bring into the game some kind of acquiescence to an order by us to either invest their shares or take their assets. The province is most unlikely to try to set aside that arrangement in a court process. That statement is a bit blunt, but that is the easy way, legally speaking. Politically, the better way is to make arrangements.

Mr. Rodriguez: I noticed in your report, on page 324, that you had recommended that the Companies' Creditors Arrangement Act, which does not cover banks, could be used in cases where banks are insolvent. Do you think that route might be preferable or might be an option to offer financial institutions in trouble, rather than the FIRPing route?

Mr. Estey: Yes, I read this recommendation the other night and I remember it very well. I traced that concept back to where it came from.

Mr. Rodriguez: From 1929.

Mr. Estey: It is a very old statute in England from a long way back, when they were writing the statutes in the way Chaucer used to write. I had a lot of trouble figuring out how they did it in those ancient times.

The Companies' Creditors Arrangement Act has one big advantage in all of this, which is that you can traffic in assets or shares by getting into the CCAA, then reverting and selling the shares and letting the creditors agree on how you are to get out of the court's hands, because that is a court process. This aspect is now addressed in the Bankruptcy Act, but it does not apply to banks. I think the CCAA approach is correct.

Mr. Blenkarn: The bank can be used.

The Chairman: No, he was saying that the Bankruptcy Act does not apply to banks.

Mr. Blenkarn: That is right.

Mr. Rodriguez: The statement says the Companies' Creditors Arrangement Act, which was enacted many years ago and permitted a company to rearrange its relationship with its creditors when faced with insolvency, does not apply to banks.

Mr. Estey: Once you get into court the act does apply.

As a practical matter, if you had seized and FIRPed the company, then applied under that act for an order appointing your liquidator, although you have usually appointed him already under the Winding-Up Act—or the CDIC does not need an appointment; it can do so itself—the CDIC might move in under this act once it gets the assets and say that it wants them now or this year and wants to make a deal with the creditors. I don't think you could stop that action from proceeding, and you get a court approval of the scheme. The more I think about it, the more I think you don't need that.

• 1655

We're talking about what to do with a provincial institution. The Americans have state institutions and they have exactly the same problem. The FDIC seizes the assets and they don't care who owns the charter. The province

[Translation]

On pourrait procéder autrement, en stipulant carrément que si quelqu'un veut s'assurer, il doit accepter d'une certaine manière que nous puissions investir leurs actions ou prendre leurs avoirs. Il est très peu probable que la province intente un procès pour essayer de contourner cet arrangement. Cette stipulation est un peu crue, mais, juridiquement, c'est la meilleure voie. Politiquement, il est préférable de conclure des ententes.

M. Rodriguez: À la page 324 de votre rapport, vous avez dit qu'on peut invoquer la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, qui ne s'applique pas aux banques, en cas d'insolvabilité des banques. Cette solution est-elle préférable au PRIF pour les institutions financières en difficultés?

M. Estey: Oui, j'ai lu cette recommandation l'autre soir et je m'en souviens très bien. Je me souviens même de son origine.

M. Rodriguez: Elle date de 1929.

M. Estey: Il s'agit d'une très vieille loi anglaise datant de l'époque où les lois étaient rédigées dans le style de Chaucer. J'ai eu de la peine à m'imaginer comment ils faisaient en ces temps reculés.

La Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies a un grand avantage: vous pouvez disposer de l'actif ou des actions, et vous pouvez vendre les actions et laisser les créanciers s'entendre sur la manière de vous tirer des griffes de la justice, car il s'agit d'une procédure judiciaire. Cet aspect est maintenant régi par la Loi sur les faillites, mais il ne s'applique pas aux banques. Je pense qu'il convient d'invoquer la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies.

M. Blenkarn: On peut utiliser la banque.

Le président: Non. Il a dit que la Loi sur les faillites ne s'applique pas aux banques.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Rodriguez: Il a dit que la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies, adoptée depuis de nombreuses années et permettant à une entreprise insolvable de renégocier ses rapports avec ses créanciers, ne s'applique pas aux banques.

M. Estey: Devant les tribunaux, la loi est de rigueur.

En pratique, si on saisit et restructure une entreprise, et si on invoque cette loi pour demander la nomination d'un liquidateur, même si ce dernier est souvent nommé en vertu de la Loi sur les liquidations, la SADC n'a pas besoin d'une telle nomination, car elle peut jouer le rôle de liquidateur—la SADC peut intervenir en vertu de cette loi une fois qu'elle obtient les actifs, et dire qu'elle les veut maintenant ou cette année et désire conclure une entente avec les créanciers. Je ne pense pas que l'on puisse interrompre ce processus et le faire approuver par les tribunaux. Plus j'y pense, plus j'estime que cela n'est pas nécessaire.

Qu'en est-il des institutions provinciales? Les Américains ont des institutions d'État et ils font face au même problème. Le FDIC saisit l'actif, peu importe le propriétaire de la charte. Les provinces n'y peuvent probablement rien, encore

probably can't stop that, and certainly the states can't stop it. If you seize the shares. . . the U.S. seems to ignore the state's right as the incorporating authority. They could wind the company up and leave you with nothing. You would have no shares in anything. It doesn't happen for some reason.

It might happen here if some province got angry enough and you FIR Ped the shares. The province would simply say that they are going to revoke the charter. That would be an unseemly row, but they could do that and that would stymie us. The federal government would be left holding some hollow shares.

The only answer is to go back to what I said earlier about banking. You have to be a bit of a centralist to have this view, but if you read our legal history, legislatively we have had great reluctance—and all parties in power have done the same thing—to say that all things banking are federal and the province can't wind up that company. If it's conducting banking, then we're regulating it, not as to its fiduciary duty but as to its banking function. So you have a twin regulation.

The Americans have that same split, and in that case the province can't wind it up. The shareholders could sue the province for that. It would make them sensitive before they do it. I think that is the real leagl answer—it's constitutional law. The Parliament of Canada has the right to say that anyone who takes deposits, or whatever else is an indicator of banking, is completely under our regulations as to capital adequacy and employment relations and everything else.

We have never gone that far. I suspect that is because we have two big provinces who can manage their own affairs and they don't want the feds moving in like that. The little provinces would welcome you to do that. You can see that in the Premier Trust litigation out west.

I think that's the answer. Constitutionally, the Parliament of Canada has the power to regulate all aspects of things, in law, which are banking. If an institution that is incorporated provincially takes up the banking business, they fall into the federal net. That's the end of that.

On whether or not they take insurance, the milder way to go is to say, if you want insurance, you get it on our terms or you don't get it.

Mr. Rodriguez: That's right.

Mr. Estey: As a practical matter, I've often wondered why Parliament and the CDIC haven't been more aggressive, such as putting cards windows that say, we are insured and your deposit is guaranteed by the Government of Canada and the assets of Canada. Instead, they have gone the other way and said, don't you banks tell anybody that this thing is guaranteed. That was a mistake. We should have run the maple leaf up the pole and said it's a federally guaranteed account—

Mr. Blenkarn: Instead what we do is let the CDIC advertise on TV, encouraging people to go around and—

Mr. Estey: But they don't answer the question in that ad.

## [Traduction]

moins les États. Si on saisit les actions... le gouvernement semble violer le droit des États de constituer légalement des sociétés. Il peut liquider une entreprise et vous laisser le bec dans l'eau, sans aucune action; pour une raison ou une autre, cela ne se produit pas.

Au Canada, cela peut se produire si une province se fâche et si on liquide les actions. La province dirait tout simplement qu'elle va révoquer la charte. C'est très improbable, mais c'est possible, et nous serions coincés. Le gouvernement fédéral se retrouverait avec quelques actions sans aucune valeur.

La seule solution consiste à revenir à ce que j'ai dit tout à l'heure à propos des banques. Il faut être assez centraliste pour le penser, mais, si vous connaissez l'histoire juridique de ce pays, vous saurez que nos législateurs—quel que soit le parti au pouvoir—ont toujours soigneusement évité de dire que le secteur banquaire relève uniquement du fédéral et qu'une province ne peut pas liquider un établissement banquaire. C'est le Fédéral qui réglemente ce secteur, non pas ses activités fiduciaires, mais ses opérations bancaires. La règlementation comporte donc deux volets.

Aux États-Unis, la même division existe. Une province ne peut donc pas liquider un établissement financier. Si elle le fait, les actionnaires risquent de se fâcher et de la poursuivre. Telle est la réponse juridique—c'est une question de droit constitutionnel. Le Parlement du Canada a le droit de déclarer que quiconque encaisse des dépôts, ou mène des opérations bancaires, est entièrement assujetti à tous nos règlements relatifs à la suffisance du capital, aux relations de travail, etc.

Nous ne sommes jamais allés aussi loin, probablement parce que nous avons deux provinces qui peuvent gérer leurs propres affaires et qui ne veulent pas que le Fédéral s'en mêle. Les petites provinces sont favorables à une intervention du gouvernement fédéral, comme on a pu le voir dans le litige concernant le *Premier Trust* dans l'Ouest.

Telle est la réponse. Du point de vue constitutionnel, le Parlement du Canada a le pouvoir de réglementer tous les aspects du secteur bancaire. Si une institution relevant d'une charte provinciale se met à mener des activités bancaires, elle tombe sous le coup des lois fédérales.

Si une telle société veut s'assurer, elle doit le faire uniquement selon nos termes.

## M. Rodriguez: C'est exact.

M. Estey: Je me suis souvent demandé pourquoi le Parlement et la SADC ne sont pas plus fermes, en disant par exemple: Nous sommes assurés et votre dépôt est garanti par le gouvernement du Canada et par les avoirs du Canada. Au contraire, ils ont pris la tangente en disant aux banques: Ne dites à personne que ceci est garanti. C'était une erreur. Nous aurions dû hisser la feuille d'érable au pôle en disant: Voici un compte garanti par le gouvernement fédéral. . .

M. Blenkarn: Au contraire, nous laissons la SADC passer des messages publicitaires à la télévision et encourager les gens à faire le tour et. . .

M. Estey: Mais ils ne répondent pas à la question dans ces messages.

The Chairman: I know.

Mr. Estey: I tried to write everything down the other night but they never said what is insured and what is not insured. When you read their regulations, you will know why—it's tough to tell.

Mr. Rodriguez: It was interesting when you described the CDIC as being the embalmer. I've often said that OSFI is the sheriff, CDIC is the undertaker, and you, sir, would be the coroner.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Rodriguez: I want to ask you about the rights of shareholders. This is a government that was prepared to institute property rights in the Constitution. In looking at this FIRPing process, have protected the shareholders' rights? After all, if you FIRP then you are taking somebody's property away. Then you have some arbitrator or assessor who will make a decision as to what you are going to get for your shares and that's it. If 10% or more want to appeal, you can go on appeal. Of course, you might have to stand the cost of that. It can be very costly if you start appealing what you have been given for the value of your shares.

• 1700

I wonder if you feel that shareholders or owners of financial institutions have been with dealt fairly in the proposal?

**Mr.** Estey: Well, Mr. Rodriguez, I can answer one part of that question with a reasonable amount of confidence. The other is a little more difficult and profound.

Considering the assessor stage, I think if the section is left the way it is it runs the risk of a challenge out of the Charter of Rights because you are not giving the person an impartial, independent trial. You do not know who you are going to get. It could be anybody who gets his salary out of the Judges Act. I think that the shareholder has a right there.

If you forget that stage of the game, if it isn't a question of value—he just does not want to give it up—I don't think there is anything in the Charter that will protect him. It's rough justice in the name of the public interest or general interest as against the private owner interest.

That is a poor answer but I think that is where it is.

Mr. Rodriguez: I have just one last question, Mr. Chairman. I've been going through your report. One of the recommendations you made was that financial institutions ought to have two auditors. Do you think it was wise to go to one? We have now passed a law that says all you need is one auditor for financial institutions. You must have had a reason why you suggested two.

Mr. Estey: I want to tell you that I came away from that long hearing very much impressed by the calibre of the auditors. They go way beyond adding up the numbers and making them balance. They go into all kinds of things about fairness and taxation and managerial inadequacies and everything under the sun.

[Translation]

Le président: Je sais.

M. Estey: L'autre soir, j'ai essayé de tout noter, mais ils n'ont pas dit ce qui était assuré et ce qui ne l'était pas. En lisant leurs règlements, vous comprenez pourquoi—c'est difficile à dire.

M. Rodriguez: C'était intéressant d'assimiler la SADC à un embaumeur. J'ai souvent dit que le BSIF est le shérif, la SADC l'entrepreneur de pompes funèbres, et vous, le coroner.

Des voix: Ah, ah.

M. Rodriguez: Qu'en est-il des droits des actionnaires? Le gouvernement actuel était prêt à constitutionnaliser les droits de la propriété. Le PRIF permet-il de protéger les droits des actionnaires? Après tout, ce programme consiste à arracher la propriété d'autrui. Ensuite, un arbitre ou un évaluateur prendra la décision finale quant à la valeur de vos actions. Si 10 p. 100 au moins des actionnaires veulent interjeter appel, ils peuvent le faire. Evidemment, il faut en assumer le coût. Certes, il peut être très coûteux de constester le prix qu'on vous a offert pour vos actions.

À votre avis, les actionnaires ou les propriétaires des établissements financiers ont-ils bénéficié d'un traitement équitable dans cette proposition?

M. Estey: Eh bien, monsieur Rodriguez, je peux répondre en partie à cette question avec assez de confiance. L'autre partie est un peu plus difficile et profonde.

Pour ce qui est des dispositions relatives à l'évaluation, je pense que si on laisse l'article tel quel, on risque de lui opposer la Charte des droits, car l'intéressé ne bénéficie pas d'un procès impartial et indépendant. On ne sait pas qui sera visé. Cela peut être n'importe quelle personne rémunérée en vertu de la Loi sur les juges. Je crois que l'actionnaire a des droits.

Si on fait abstraction de cette étape, si ce n'est pas une question de valeurs—si l'actionnaire ne veut tout simplement pas abandonner—je ne pense pas qu'une disposition de la Charte puisse le protéger. La justice cède alors le pas à l'intérêt public ou l'intérêt général, par opposition à l'intérêt du particulier.

Ma réponse n'est peut-être pas satisfaisante, mais je crois qu'elle est bonne.

M. Rodriguez: J'ai une dernière question, monsieur le président. J'ai parcouru votre rapport. Parmi vos recommandations, vous dites que les établissements financiers doivent avoir deux vérificateurs. Pensez-vous qu'on a bien fait de décider qu'il y en ait un seul? Maintenant, nous avons adopté une loi stipulant qu'une institution financière n'a besoin que d'un vérificateur. Vous aviez certainement une raison d'en proposer deux.

M. Estey: Je dois vous dire qu'à l'issue de cette longue audience, j'ai été très impressionné par la prestance des vérificateurs. Ils ne se contentent pas d'additionner des chiffres et de les équilibrer, loin de là. Ils sont à l'aise dans toutes sortes de domaines: l'équité, les impôts, les problèmes de gestion et tout ce que vous pouvez imaginer.

There is an advantage in having two firms, but in a lot of communities now there is no competition. There is just the one audit firm. They have all amalgamated. You are going to get the amalgam when you hire anybody. I don't think today it's quite as valid that you need two, but the benefit of two is obvious when they have to blow the whistle on that manager.

We saw that, as you know, in that report which named names of auditors who backed down faced with a demand from management: You certify that balance without any footnotes. Two of them would have stood the fire a lot better than one. It'd be like two layers of asbestos.

The Chairman: There were two for the CCB.

**Mr.** Estey: You had a roll over effect, though. Clarkson Gordon stood up there and took the blast all on their own. You remember they were rolling through the three firms. They had two up and one was going out and the fellow going out did not turn up. You just had this one fellow standing there getting the heat from one of those banks that said, you sign this or else.

The Chairman: I knew them both before I was in Parliament. This is diverting a bit, but it seemed to me that the real problem there was the existence in the then Bank Act which said that the auditor had a responsibility to bring to the attention of the inspector general, as he was then called, any things that he thought might impact negatively on the bank or cause a downfall in the institution.

The existence of that, it seemed to me, was a problem. Somebody has to bell the cat in those situations. However, with a financial institution, if an auditor writes a qualified report, he has belled the cat and it is dead. You know the result of that. They can be sued and everything else.

It seemed to me that in the banking system the existence of the inspector reduced the likelihood of the auditor making that decision because there was somebody over the system. This is not the case in a private corporation. The existence of that provision, where you could write a letter, was what the auditor should have done. He probably would have discharged his duties by notifying the inspector general, formally through a letter, that he felt this was an institution in danger without having to do anything publicly that would automatically bring the institution down. It seems to me that this was the auditors' way out. They didn't use it and that was their mistake. If they had done so I think the inspector general could then have legitimately been the one to make the decision.

• 1705

Mr. Estey: In fairness to the auditor, I should tell you that when the auditor—who came from Toronto to referee this dog-fight between management and the Calgary branch of the same firm—arrived on the scene and had listened to both sides, he then telephoned the OIGB and said he was in their offices, he described what they were demanding and the considerations, and asked for the OIGB's view. The people on both sides of that telephone conversation were cross–examined on what was said and the statements came out quite uniformly.

[Traduction]

Le fait d'avoir deux firmes comporte un avantage. Mais actuellement, dans bien des collectivités, il n'y a plus de concurrence. Il y a une seule entreprise de vérification. Toutes ont fusionné. Lorsque vous en recrutez une, vous faites d'une pierre deux coups. De nos jours, je ne pense plus qu'il soit nécessaire d'avoir deux firmes; mais l'avantage d'en avoir deux est évident lorsqu'il faut ramener un gestionnaire à l'ordre.

Comme vous le savez, nous l'avons vu dans le cas des vérificateurs qui ont plié face aux exigences de la direction: vous approuvez ce bilan sans commentaire. S'il y avait eu deux vérificateurs, ils auraient mieux résisté qu'un seul. Ç'aurait été comme deux couches d'amiante.

Le président: Il y en avait deux pour le CCB.

M. Estey: Il y a eu un effet d'entraînement. Clarkson Gordon était là et a tout pris. Vous vous souvenez que trois entreprises étaient impliquées. Deux fonctionnaient et la troisième était au bord de la faillite. Le représentant de cette dernière, une seule personne, subissait les foudres de l'une de ces banques qui disait: vous signez, sinon. . .

Le président: Je les connaissais tous les deux avant de devenir député. Nous nous éloignons un peu de la question, mais il me semble que le problème véritable résidait dans l'ancienne Loi sur les banques, qui stipulait que le vérificateur a la responsabilité d'attirer l'attention de l'inspecteur général—comme on l'appelait à l'époque—sur toute chose susceptible d'avoir des répercussions négatives sur la banque ou de causer la faillite de l'institution.

À mon avis, c'était là le problème. Dans de telles situations, quelqu'un doit sonner l'alarme. Cependant, en ce qui concerne un établissement financier, si un vérificateur rédige un rapport qualifié, il a sonné l'alarme et il est foutu. Vous connaissez la suite. Il peut être poursuivi et subir bien d'autres tracas.

À mon avis, dans le système bancaire, en raison de l'existence d'un inspecteur, il était moins probable que le vérificateur prenne cette décision, parce qu'il y avait quelqu'un au-dessus de lui. Tel n'est pas le cas dans une société privée. Grâce à cette disposition, le vérificateur aurait pu rédiger une lettre. Il se serait probablement déchargé de ses responsabilités en informant officiellement l'inspecteur général, par le biais d'une lettre, qu'à son avis l'établissement était en danger. Cela lui aurait évité de poser publiquement un geste menant automatiquement à la faillite de l'établissement. Il me semble que c'était là une échappatoire pour les vérificateurs. Ils ne s'en sont pas servis, ce qui a été une erreur. S'ils l'avaient fait, je crois que l'inspecteur général aurait pu légitimement prendre la décision.

M. Estey: À la décharge du vérificateur, je dois vous dire qu'après que celui-ci—qui était venu de Toronto pour arbitrer cette lutte à finir entre la gestion et la succursale de Calgary de la même société—eut entendu les deux parties, il a téléphoné au BIGB pour lui dire qu'il était sur place, pour décrire la situation et les exigences et pour solliciter son avis. Les interlocuteurs qui ont participé à cette conversation téléphonique ont fait l'objet d'un contre-interrogatoire sur le contenu de cette conversation et leurs déclarations étaient les mêmes.

Finance

[Text]

The inspector general's office said to him that he was the auditor and that he should decide and settle that row. They didn't tell him to phone and tell them what he did and they didn't call back to find out. The inspector general's office just pushed it onto the auditor.

So the auditor testified under oath and said he had felt like he was standing there naked in the wind, and had to make the decision on his own. He did so and reviewed the NPLs, the capitalized interests, and all the rest, which was a terrible job, and decided that there was enough room in the ICAO GAAP rules for him to say that as a matter of judgement, management may well be right and that the auditor's duties did not go so far as to say they must replace the judgement of management with the judgement of the auditor, so he signed the certificate. He probably regrets that decision to this day because the evidence wasn't that even.

But that was a very tough position to be in and it couldn't have happened today, for the reasons you give. The act has changed now and there isn't any exclusivity of duty. You owe the duty in both directions and there's no bar on disclosure of secrecies by the auditor; he can tell the whole picture. We're vastly better off today, and that issue probably doesn't need to be fought out any more. I was agreeably surprised at how much effort bank auditing involves. It's a lot more difficult than the ordinary audit.

The Chairman: Yes. It is a tough call in any organization to qualify on a going-concern basis, because doing so will almost automatically bring the organization down, but the situation is even worse in the banking system.

Mr. Estey: That's right. Someone referred to it as "going nuclear". There's no half-way; you either bring the company down or stick your neck out and encourage the public.

There was a woman who testified, and I'll never forget what she said. Her husband was a quadraplegic and she was a pensioner. For reasons I don't know, she and her husband decided to put their money into the last CCB issue of preference shares six weeks before the bank went under. She said they did so because they relied on the auditor's certificate and she had thought he wouldn't have signed it if the institution was on the verge of bankruptcy. She had relied on the fact that the OIGB had not brought the bank down with all the publicity, on the Bank of Canada statement that they would not let this bank fail, and on one of the ministers of the Crown who had made a similar statement.

There was nothing in the law to protect that woman. She was uninsured. She might be able to have criminal charges laid at some level, but that possibility will not put any money in her bank. She lost \$14,000. That's what this issue is all about. This whole screen of the bank rehabilitation program is to prevent people from getting hurt like that.

[Translation]

Le bureau de l'Inspecteur général des banques—lui a répondu qu'il était le vérificateur et qu'il lui incombait de prendre la décision qui s'imposait pour régler ce différend. On ne lui a pas demandé de retéléphoner pour faire part de sa décisions, et on ne l'a pas rappelé pour savoir ce qui s'était passé. Le bureau de l'Inspecteur général a laissé toute cette affaire aux boins soins du vérificateur.

Dans son témoignage sous serment, le vérificateur a déclaré qu'il s'était alors senti complètement démuni et qu'il savait qu'il devait prendre la décision sans l'aide de qui que ce soit. C'est ce qu'il a fait: il a examiné les PNP, les intérêts capitalisés et tout le reste, une tâche terrible, et a conclu que la règle des lacunes de l'ICAO lui permettait de déclarer qu'il s'agissait d'une question de jugement, que la direction avait probablement eu raison et que les fonctions du vérificateur ne lui permettaient pas de substituer sa propre opinion à celle de la direction. Il a donc signé le certificat. Il est probable qu'il regrette sa décision aujourd'hui, car les preuves qu'il avait ne la justifiaient pas.

Mais il était dans une situation très difficile qui ne pourrait se produire aujourd'hui pour les raisons que vous avez mentionnées. La loi a été modifiée et l'exclusivité du devoir n'existe plus. Vous avez un devoir envers les deux parties et rien ne limite la divulgation d'information secrètes par le vérificateur; il peut brosser un tableau complet de la situation. Tout est beaucoup mieux qu'avant et ce genre de litige n'est probablement plus nécessaire aujourd'hui. J'ai été agréablement surpris de constater l'ampleur de la vérification bancaire de nos jours. C'est beaucoup plus difficile qu'une vérification ordinaire.

Le président: Oui. C'est une décision difficile à prendre pour toute organisation, car elle entraîne presque automatiquement sa chute, mais la situation est encore pire dans le secteur bancaire.

M. Estey: En effet. Quelqu'un l'a qualifiée de «nucléaire». Il n'y a pas de demi-mesure: vous provoquez l'effondrement de la compagnie ou vous prenez le risque et vous encouragez le public.

J'ai entendu le témoignage d'une dame que je n'oublierai jamais. Son mari est quadriplégique et elle est retraitée. Pour des raisons que j'ignore, cette dame et son mari ont décidé d'acheter des actions privilégiées de la Banque commerciale du Canada six semaines avant la faillite de cette banque. Elle a affirmé avoir agi ainsi sur la foi du certificat du vérificateur, car elle estimait qu'il ne l'aurait pas signé si l'institution avait été au bord de la faillite. Elle s'était fondée sur le fait que le BIGB n'avait pas nui à la banque avec toute la publicité qui avait entouré le cas, que la Banque du Canada avait déclaré qu'elle ne laisserait pas cette institution faire faillite et qu'un des ministres de la Couronne avait fait une déclaration semblable.

Rien dans la loi ne protégeait cette femme. Elle n'était pas assurée. Elle aurait peut-être pu intenter des poursuites au criminel, mais cela ne lui aurait pas permis de récupérer son argent. Elle a perdu 14,000\$. C'est de cela dont il s'agit. Tout le programme de réhabilitation bancaire vise à protéger les gens contre ce genre de perte.

I'm not very concerned about people who have deposits and who go around and cheat a bit by putting deposits into different banks and covering themselves. There are angles that can be worked out by people in the game and I think we're reasonably well protected and well positioned in that regard. We are not well positioned on rescuing a bank before it's too late.

Mr. Soetens (Ontario): My questions, Mr. Justice Estey, centre around the shareholders and their concerns. Some of the questions have been asked by Mr. Rodriguez.

I am sure that during your time in court you've come across people who are in court and cannot provide a proper defence, shall we say, because they can't afford the battle with those against whom they're fighting, and they simply give up, even though they could be right, because they can't afford the fight. In this FIRP process the government or CDIC or the regulator can seize the shares, and even though the 10% or 20% or 30% of the shareholders could be right, they cave in because they can't afford the battle. Do you see that in this regulation?

• 1710

Mr. Estey: Absolutely. I knew that truth as a lawyer, but I really knew it as a judge, especially as a trial judge. You see people on one side of the court room with a tax deductible legal expense looking them in the eye, and the other fellow has after-tax money going. You know the scales are like this.

On this one the scales are like this, only worse. In order to demonstrate there is a presence of value in the share of a financial institution, you have to have a lot of working capital. You must hire an unusually good lawyer. You have to have an auditor. You need an actuary. You need a banker. You need someone in the money market, all as expert witnesses. Then they have to sit down file by file, just as we did. We went through CCB and Northland file by file—it is the most boring occupation—looking at the thing to see if it was an NPL or a workout or in receivership in order to say whether it was worth anything. When you finish, someone says that now we'll have to look at the underlying security, the real estate. It is a sawmill somewhere, and they've cut down all the wood, so you call on a forestry expert to say what it's worth.

This thing would cost you a million dollars to litigate.

Mr. Soetens: So this bill would give the regulator, the whole group of them, the right to seize the shares and dispossess the owner of the shares, and the person couldn't really do anything about it simply because of cost. Would that person be better off if we didn't give this power, but simply gave them the power to sell the assets?

Mr. Estey: You would have the same difficulty, because then you would say he should have received more for those assets—

The Chairman: It makes no difference.

[Traduction]

Je ne me préoccupe pas de ceux qui trichent un peu en déposant leur argent dans différentes banques pour se protéger. Les experts profiteront toujours des petites échappatoires, mais je crois que nous sommes assez bien protégés à cet égard. Cependant, nous pouvons difficilement secourir une banque avant qu'il soit trop tard.

M. Soetens (Ontario): Ma question, monsieur le juge Estey, porte sur les préoccupations des actionnaires. M. Rodriguez a déjà posé quelques questions à ce sujet.

Je suis certain que, au cours de votre carrière de juge, vous avez vu des gens qui ne pouvaient pas bien se défendre contre une poursuite judiciaire parce qu'ils n'en avaient tout simplement pas les moyens et qui ont abandonné la lutte, même s'ils avaient raison, parce qu'elle leur coûtait trop cher. Selon le processus de restructuration des institutions financières, le gouvernement, la SADC ou l'organisme de réglementation peut saisir les actions et, même si 10 p. 100 ou 20 p. 100 ou 30 p. 100 des actionnaires ont raison, ils abandonnent la partie parce qu'ils n'ont pas les moyens d'engager une bataille judiciaire. N'est-ce pas ce qui découle de ce règlement?

M. Estey: Absolument. J'étais conscient de cette réalité comme avocat, mais encore plus comme juge, surtout comme juge de première instance. D'un côté de la salle du tribunal, il y a ceux dont les frais judiciaires seront déductibles d'impôt et, de l'autre côté, ceux qui paieront ces frais sur leur revenu net. La balance penche donc nettement d'un côté.

En l'occurrence, c'est pire. Pour prouver qu'une action d'une institution financière a quelque valeur, vous devez disposer d'un gros capital. Vous devez engager un excellent avocat. Vous devez disposer des services d'un vérificateur. Il vous faut un actuaire. Il vous faut un banquier. Vous avez aussi besoin d'un spécialiste du marché monétaire et de toutes sortes de témoins experts. Ces gens s'asseoient et examinent l'affaire dossier par dossier, comme nous l'avons fait. Nous avons examiné chacun de dossiers de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque-une tâche des plus fastidieuses-pour savoir s'il s'agissait de prêts non productifs, d'une restructuration ou d'une mise sous séquestre, afin de déterminer s'il restait quelque chose à sauver. Une fois cela terminé, il faut examiner les valeurs faisant l'objet d'option, les biens immobiliers. S'il y a une scierie et que tous les arbres ont été coupés, vous demandez à un expert forestier d'en estimer la valeur.

Ce genre de litige coûterait des millions de dollars.

M. Soetens: Selon ce projet de loi, l'organisme de réglementation aurait le droit de saisir des actions et d'un déposséder le propriétaire, et ce, sans que celui-ci puisse faire quoi que ce soit en raison des coûts. Serait-il préférable pour l'intéressé que nous n'accordions pas ce pouvoir, que nous permettions seulement à l'organisme de réglementation de vendre les actifs?

M. Estey: Vous auriez la même difficulté, car alors, vous diriez qu'il aurait dû recevoir davantage pour son avoir...

Le président: Cela ne fait aucune différence.

Finance

[Text]

Mr. Soetens: So either way-

Mr. Estey: —and to make it stick, you go through that horrendous thing I described.

I don't know the answer. I have pondered it for a long time. What can you do that will allow the public interest to be served by having continuity in the banking system, without depriving the shareholder of his property right?

It comes up all the time. This last great publicity thing of RJR Nabisco is the same thing. The courts of Delaware, under the law—I don't understand the law—apparently have the power to take away a shareholder's shares when he doesn't want to sell.

We have that in the 10% rule under the CBCA and the OBCA, etc., but there you can go to court and contest the right to squeeze you out. This one is much more vigorous, but I don't know the alternative, because in some cases you have to tell this owner that his capital has been eroded to zero and that the public, if they deal further with him, is going to be injured, so you are going to shut him down.

**Mr. Blenkarn:** You could always do this by grabbing it lightly—

Mr. Estey: You can do that now. You can do that without taking anything. That has a terrible effect on the value of everything. If you shut them down, the share is worth nothing.

Mr. Soetens: The protection in this case, with the powers we see in this legislation, is not so much in the minority shareholder or the majority shareholder who can't afford a battle, but is in the interests of all of the depositors and shareholders and financial institutions together. With this bill, the collective good is far more important than the individual good.

The Chairman: Well, we are protecting depositors and shareholders.

Mr. Estey: That's right. I don't know whether that is good or bad, but that's right.

I just want to say one thing. The most difficult thing to work out was the bank rehabilitation program, because there aren't any real precedents. We don't have much we can learn from the Americans in this field.

There is almost nothing we can learn from the British, because their community is too different. The difference is too great.

So you sat there struggling away with the two forces you have been talking about in your question, and it doesn't lend itself to an answer. You can get an approximate answer but you can't get a finite one, because the circumstances are always different and always changing. They are dynamic. But I think it is not a bad balance to say that when the professional regulator—someone who has devoted his life to this—recommends to the highest elected officer we have in the field that we put the bank into some kind of harness and that another expert should come in and decide whether we are going to put money in, wring money out, shut her down or whatever... Then a fall-back position...a court will say it was arbitrary and you owe him x amount of money.

[Translation]

M. Soetens: Alors, d'une façon ou d'une autre...

M. Estey: . . . et pour que cela marche, vous devez passer par toutes les horribles étapes que je viens de décrire.

Je n'ai pas la réponse. Il y a longtemps que j'y réfléchis. Que peut-on faire pur protéger l'intérêt public par une certaine continuité dans le système bancaire sans priver l'actionnaire de son droit de propriété?

Cette question est soulevée régulièrement. Le dernier coup publicitaire de RJR Nabisco, c'est la même chose. Il semble que, en vertu de la loi—je ne comprends pas la loi—les tribunaux du Delaware ont le pouvoir de retirer à un actionnaire des actions qu'il ne veut pas vendre.

Cela se retrouve aussi dans la règle du 10 p. 100 prévue par la Loi sur les sociétés par actions du Canada, la Loi équivalente de l'Ontario, etc., mais ces lois prévoient cependant des recours judiciaries. Celle-ci est beaucoup plus stricte, mais je ne vois pas d'autre solution, car, dans certains cas, vous devez dire au propriétaire que son capital s'est entièrement érodé et que le public, s'il faisait encore affaire avec lui, en souffrirait et que vous devez donc l'obliger à fermer ses portes.

M. Blenkarn: Vous pourriez faire cela en douceur...

M. Estey: Vous le pouvez à l'heure actuelle. Vous pouvez faire la même chose sans rien prendre. Mais les effets sur la valeur des actifs est terrible. Si vous forcez la société à fermer ses portes, les actions perdent toute valeur.

M. Soetens: Dans un tel cas, et compte tenu des pouvoirs prévus dans ce projet de loi, on ne protège ni les actionnaires minoritaires, ni majoritaires qui ne peuvent se permettre une bataille judiciaire, mais plutôt les intérêts de tous les déposants, actionnaires et institutions financières. Avec ce projet de loi, c'est le bien collectif qui prime sur le bien individuel.

Le président: Eh bien, nous protégeons les déposants et les actionnaires.

M. Estey: En effet. Je ne sais pas si c'est bon ou mauvais, mais c'est exact.

J'aimerais ajouter ceci. Le plus difficile pour nous a été d'établir le programme de restructuration de la banque, car il n'y a pas de véritables précédents. Nous ne pouvons pas suivre l'exemple des Américains à cet égard.

Les Britanniques ne peuvent pas non plus nous apprendre grand chose à ce sujet, car leur collectivité est trop différente.

Par conséquent, on est tiraillé entre les deux forces dont vous avez parlé dans votre question et on a du mal à trouver une réponse. On peut trouver une réponse approximative, mais non définitive, car les circonstances diffèrent et changent constamment. Il y a une dynamique. Mais je crois qu'on peut soutenir que, lorsqu'un professionel de la réglementation—quelqu'un qui y a consacré sa vie—recommande au plus haut dirigeant élu dans ce secteur, que l'on impose des contrôles à la banque et qu'un autre expert vienne décider s'il faut y injecter des fonds, d'en tirer le plus d'argent possible, de fermer la banque ou quoi ce soit d'autre. . . Alors, une solution de repli. . . un tribunal jugerait la décision arbitraire et vous dirait que vous devez une somme d'argent x.

[Traduction]

• 1715

Two things bother me about that. One I've said enough about—it costs too much. The second thing is that the amount may not be adequate in the eyes of the ultimate underwriters of this thing, the premium payers of the CDIC—if that's the selected vehicle. They too are not protected against a short, quick sale. They take up the slack. The fellow who sold it doesn't take up the slack. CDIC doesn't have any money—it's other people's trust money, premium money.

So it's no answer to say he will be careful, because it's not his money. I don't know how to speak to those people any more than I do to the old lady who bought the shares.

Mr. Soetens: I have another question that has been raised on previous occasions. We have this proposed bill that would allow the Government of Canada, through various means, to seize a financial instituation. Can you see this legislation being used by some future government that decides it wants to nationalize a bank? Do you see this legislation being used for that purpose?

Mr. Estey: No, if they want to nationalize a bank they will just do it. This would be a funny way to go about it, it would take time, they would get hurt in the process, and the row would be horrendous. France tried something like that. They took over a number of the core banks. They went in, around and through the banking system to do it but eventually they expropriated them. So I don't think so, but I do think you have to put something in. I would propose an automatic device to show whether there is money there and how to measure it. Just leaving it to litigation is an illusory remedy. It won't happen.

Mr. Rodriguez: Mr. Justice Estey, did I hear you correctly? Did you say that we don't have an early warning system for financial institutions that may be heading for the rocks or into troubled waters?

Mr. Estey: That's right. In 1985 we did not have an early warning system that was worth very much, but far more serious, we had enough signals that someone should have responded, but there wasn't the will to move in and do anything.

Mr. Rodriguez: Do you think we have them now? I'm thinking of Standard Trust. Just a year earlier Dianne Francis, in *The Financial Post*, was recommending Standard Trust as the best-managed operation. She was encouraging people to get involved with Standard Trust. A year later there were problems. Do you think we have these early warning systems now?

Deux choses m'inquiètent à ce sujet. Je crois avoir assez parlé de la première: elle est trop coûteuse. Deuxièmement, le montant ne sera peut-être pas juste du point de vue de ceux qui en subiront finalement le contre-coup, ceux qui versent des primes à la SADC—si c'est l'intermédiaire choisi. Eux non plus ne sont pas à l'abri d'une vente rapide. Ce sont eux qui encaissent les coups. Le vendeur, lui, n'a plus rien à perdre. Et la SADC n'a pas de fonds propres, elle administre l'argent des autres, les primes.

Il ne suffit pas de dire qu'on sera prudent, parce qu'il ne s'agit pas de son propre argent. Je ne sais pas quoi répondre à ces gens, pas plus que je n'ai su quoi dire à la vieille dame qui avait acheté des actions de la banque commerciale.

M. Soetens: J'aimerais poser une autre question qui a déjà été soulevée à plusieurs reprises. Ce projet de loi permettrait au gouvernement du Canada de saisir une institution financière par différents moyens. Croyez-vous que cette mesure législative puisse servir à nationaliser une banque par un gouvernement futur? Croyez-vous que ce projet de loi puisse être utilisé à cette fin?

M. Estey: Non, si un gouvernement veut nationaliser une banque, il n'a qu'à le faire. Il serait plutôt bizarre qu'il procède par le biais d'une telle loi; cela prendrait du temps, ce serait dommageable et la querelle qui s'ensuivrait serait terrible. On a tenté quelque chose du genre en France. Le gouvernement a mis la main sur certaines grandes banques. Il a tenté de le faire dans le cadre du système bancaire mais, au bout du compte, il a procédé par expropriation. Je ne crois donc pas que cela soit possible, mais j'estime qu'il faut prévoir une disposition à cet égard. Je proposerais un mécanisme automatique permettant de déterminer s'il y a de l'argent et comment il sera évalué. On se berce d'illusions si on croit pouvoir laisser cela aux tribunaux. Ce ne sera pas possible.

M. Rodriguez: Monsieur le juge Estey, ai-je bien entendu? Avez-vous dit que rien ne nous permet de déceler les premiers signes de difficultés dans les institutions financières?

M. Estey: C'est exact. En 1985, nous n'avions pas de bons systèmes pour ce faire et pourtant, ce qui est plus grave, les banques avaient lancé suffisamment de signaux de détresse pour s'attendre à ce qu'on leur réponde, mais la volonté d'agir était inexistante.

M. Rodriguez: Avons-nous maintenant une façon de déceler les premières difficultés? Je pense à la Standard Trust. Il y a à peine un an, dans le *Financial Post*, Diane Francis a recommandé la Standard Trust pour son excellente gestion. Elle a encouragé les gens à y investir. Un an plus tard, cette fiducie a connu des difficultés. Croyez-vous que nous avons maintenant les moyens de déceler les premiers ratés?

Finance

[Text]

Mr. Estey: I don't know enough about it. I was chairman of a trust company for a few months, and I was impressed that they meant business when they came around to interview us. I was impressed with the fact that they met with the audit committee, which they never did before, and they excluded management from the meeting. One time they got angry with a company and they met with the board of directors.

But that will wear off. It depends a lot on the crisis of the day. When I look at what's gone on lately, I wonder if we have enough voltage in the system to shock action out of the adminstrator.

Mr. Rodriguez: What do you mean by that?

Mr. Estey: They seemed to be a little slow and not enough was done when they did move. On the other hand, this bill seems a little ham-fisted. I've given you three examples. It's not an easy task that the legislator has. You have to protect the majority. We are collective society and those rights will override the individual stockholders' rights.

Which ever way you are going, you have to try to stay in the middle of the road. You do not want to have an overly tough administrative power, but you do not want to allow a stockholder with an amplified vote. . .I haven't mentioned this yet. If I were the emperor for a day, amplified votes are about the second thing I'd absolutely prohibit.

• 1720

Mr. Rodriguez: An amplified vote.

Mr. Estey: Somebody sits in there with 100 shares and can outvote everybody.

Mr. Blenkarn: In practice you can vote for one person on a 15-man board, if you get cumulative voting. You're talking about a cumulative voting right.

Mr. Estey: Cumulative voting. That's right—amplified vote—he has five votes for every share, while the next person has one. That person will block, because he has nothing to lose. He has a very tiny investment in it; he may own 2% of the equity. The fellow who owns 50% of the equity can't sell, can't allow the liquidator in. You have to be careful about this. You're opening up a very big, subtle subject.

It's another reason I go back to what I recommended then and still recommend now—that you give 100% variable power to the regulator to rescue the bank or dispose of its assets without any unreasonable limitation, while being accountable through the regime of the Canadian government. Then you have the best of all worlds. You have to give them 100% freedom to move and be accountable. The only things that bother me are those technical matters I've already mentioned that should be tuned in. You also have to co-ordinate everything. They didn't have it in 1985 and they're not co-ordinated in Bill C-48, and that's dangerous. Anyway, I've said that before.

[Translation]

M. Estey: Je connais mal le sujet. J'ai été président d'une compagnie de fiducie pendant quelques mois et j'ai été impressionné par le sérieux de cette société quand est venu le temps de tenir les entrevues. Ce qui m'a épaté, c'est que les dirigeants de la société se sont réunis avec le comité de vérification, ce qu'ils n'avaient jamais fait auparavant, et qu'ils ont exclu les gestionnaires de la rencontre. A une occasion, ils se sont fâchés contre une compagnie et ont alors décidé de se réunir avec le conseil d'administration.

Mais cela ne durera pas. Cela dépend beaucoup de la crise du jour. Lorsque je vois ce qui s'est passé récemment, je me demande si nous pouvons encore inciter les administrateurs à agir.

M. Rodriguez: Que voulez-vous dire?

M. Estey: Les administrateurs semblaient plutôt lents et lorsqu'ils se sont enfin décidés à agir, on ne les a pas assez aidés. Par contre, ce projet de loi me semble un peu maladroit. Je vous ai donné trois exemples. Le législateur n'a pas la tâche facile. Il doit protéger la majorité. Nous constituons une collectivité et ce sont les droits de la collectivité qui devront primer sur les droits des actionnaires individuels.

Quelle que soit la voie adoptée, vous devez éviter les extrêmes. Vous ne voudriez pas d'une autorité administrative trop puissante, mais vous ne voulez pas non plus permettre à un actionnaire de jouir d'un droit de vote amplifié. . . Voilà un point dont je n'ai pas encore parlé. Si j'étais empereur pendant une seule journée, la deuxième chose que j'interdirais serait le vote amplifié.

M. Rodriguez: Le vote amplifié.

M. Estey: Quelqu'un qui possède 100 actions, peut faire échec à la majorité.

M. Blenkarn: En pratique, vous pouvez voter pour une personne au sein d'un conseil d'administration de 15 membres si vous avez le droit de vote cumulatif. Vous parlez bien de vote cumulatif.

M. Estey: Le vote cumulatif, c'est cela—le vote amplifié—celui-ci a cinq voix pour chaque action, tandis que l'autre n'en a qu'une. Celui qui jouit d'un vote cumulatif peut alors bloquer les autres puisqu'il n'a rien à perdre. Son investissement est très petit; il possède peut-être 2 p. 100 des actions. Tandis que celui qui possède 50 p. 100 des actions ne peut vendre, ne peut permettre l'entrée du liquidateur. Soyez prudents. Vous entrez dans un sujet très vaste et très complexe.

C'est une autre raison pour revenir à ce que je recommandais à l'époque et que je recommande encore aujourd'hui. Vous devez conférer à l'organisme de réglementation le pouvoir total de renflouer une banque ou de liquider ses actifs sans restrictions indues tout en assurant la reddition de comptes au moyen du régime mis en plan par le gouvernement du Canada. C'est le meilleur des mondes. Vous devez donner à l'organisme de réglementation une liberté totale de mouvement tout en exigeant des comptes. Les seules choses qui m'inquiètent sont les questions techniques dont j'ai déjà parlé. Il faut aussi que tout soit bien coordonné. Ce n'était pas le cas en 1985 et cela ne l'est pas non plus dans le projet de loi C-48; c'est dangereux. Mais je me répète.

The Chairman: Our responsibility at the moment, as legislators, seems to be to try to determine what is absolutely essential in this bill. A number of important issues have been raised not only today but in our previous hearings. Some of them are relevant to the bill. They have to be dealt with, and should be dealt with. Some of them we can deal with through another process of... There's going to be a re–examination of the CDIC in its totality shortly. The terms of reference and things like that are being worked on.

I'd like to ask you if we can separate the issues that have to be dealt with and should be dealt with, and then have this bill pass. If we can come up with that list as shortly as possible. . . I won't ask you to list out those other issues, because we know what they are and we have the transcript. They would presumably be dealt with through this longer-term process.

What, in your opinion, are absolute. . .?

Mr. Estey: The essential things that you really have to direct your mind to include whether the range of solutions that the regulator can bring to the crisis is wide enough. I don't think it is. I don't think it should be passed until it's broadened.

The Chairman: That means the share and asset question.

Mr. Estey: You have to have assets—you have the right to do everything. You have to have the right to infuse capital; you have to have the right to reduce capital, increase capital, sell assets, sell the shares, reorganize it without sale, merge—all those possibilities. They're endless. Taxation solutions—that's number one. I've put that up so high above the others that the rest begin to pale.

Representation of the banks on CDIC you can leave for your general overhaul. The third one is that when you put this new FIRP obligation to the CDIC, I think you should consider whether there shouldn't be a cap on how far you can use the premium program to underwrite the consequences of a FIRP. There should be, I think, a cap.

The Chairman: Would you say in these situations that it could be the CDIC with a cap, as opposed to the CDIC with a cap on how much of a draw they could take from, say, the federal government? You would have the cap within the CDIC premiums?

Mr. Estey: I'd have a cap both ways. Let's see. I think you have to be careful on that CPA act. There must be an interlocking here on that somewhere.

The Chairman: There has to be a way to provide for the CPA...access to the payment system.

Mr. Estey: I would think that you should have that right to terminate. Leave it in this act. They're not going to terminate; they'll make a deal. Alternatively, put the Bank of Canada in automatically with the FIRPing. It doesn't matter which way.

[Traduction]

Le président: Pour l'instant, notre responsabilité en tant que législateurs est de déterminer ce qui est absolument essentiel dans ce projet de loi. Bon nombre de questions importantes ont été soulevés non seulement aujourd'hui, mais au cours de nos audiences précédentes. Certaines de ces questions sont pertinentes. Il faudra en discuter et nous le ferons. Dans certains cas, il faudra procéder par l'entremise... On réexaminera la SADC dans son intégralité sous peu. On revoit déjà son mandat et d'autres choses du genre.

Pourrions-nous faire le tri de toutes ces questions afin de nous concentrer sur celles qui devraient être traitées dès maintenant pour nous permettre de faire adopter ce projet de loi. Si nous pouvions dresser la liste de ces questions dès que possible... Je ne vous demanderai pas une liste des autres enjeux, car nous les connaissons et nous pouvons consulter la transcription. Ces autres questions seraient réglées au cours de ce processus à long terme.

Selon vous, quelles sont les questions absolument...?

M. Estey: Les aspects essentiels sur lesquels vous devez porter votre attention comprennent la gamme des solutions dont disposera l'organisme de réglementation pour régler la crise. Je ne crois pas que ces solutions soient suffisamment nombreuses. On ne devrait pas adopter ce projet de loi tant que la gamme de ces solutions n'aura pas été élargie.

Le président: Vous parlez des actions et des actifs.

M. Estey: Il vous faut des actifs—vous avez le droit de tout faire. Vous avez le droit d'injecter des capitaux, celui de réduire les capitaux, de les augmenter, de vendre des actifs, de vendre des actions, de réorganiser la banque sans vente, de fusionner—toutes ces possibilités. Elles sont infinies. Les solutions touchant le fisc sont prioritaires. Je les place bien au-dessus de toutes les autres.

Vous pouvez garder la question de la représentation des banques à la SADC jusqu'à la restructuration générale. Troisièmement, si vous comptez imposer à la SADC les nouvelle obligations liées au PRIF, vous devriez considérer s'il ne faudrait pas limiter la possibilité pour la SADC d'utiliser le programme des primes pour se garantir contre les conséquences du PRIF. Il devrait y avoir une limite.

Le président: Imposeriez-vous une limite générale à la SADC, par opposition à une limite sur le montant que la SADC pourrait retirer, disons, du gouvernement fédéral? Est-ce que cette limite ne s'appliquerait qu'aux primes de la SADC?

M. Estey: J'imposerais ces deux limites. Voyons un peu. Il faut être prudent en ce qui concerne la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Il faut qu'il y ait un lien quelque part.

Le président: Il doit y avoir une façon de permettre à l'ACP d'avoir accès au système de paiement.

M. Estey: Je crois que vous devriez avoir le droit de mettre fin. Cela devrait rester dans la loi. Les intéressés mettront pas fin à leurs opérations; ils préféreront conclure une entente. Ou bien, incluez automatiquement la Banque du Canada dans le PRIF. Cela ne fait aucune différence.

Le président: Oui.

The Chairman: Yes.

Mr. Estey: I'd be inclined to say that the rest can wait until another day. You have this patient anaesthetized; you don't need to take out everything at this time.

I'm also balanced a little bit by the possibility that something may be lurking in the woods, and if we can narrow this down and get it through, it would reduce that aspect of the risk.

**Mr. Rodriguez:** We could leave the federal-provincial situation aside—those 35 provincially incorporated financial institutions?

• 1725

Mr. Estey: I think that probably could wait for the bigger debate. It's morally wrong to proceed on this basis without having those birds in the game. They want in. They want to have that maple leaf in their window but they don't want to pay the full cost, and that's morally wrong. I think probably—

Mr. Rodriguez: We should try that route-

Mr. Estey: —that's politically sensitive. If you can work that thing through the parliamentary process, this is the time to do it. If, however, you had to ponder the difficulties of the purely political and you can't sort that thing out quickly, then I'd leave it for another battle and let this thing get through.

The Chairman: The problem is if we don't get this thing through with reasonable dispatch and go into a process where we are going to go on with this. An issue like that probably would take us at least some weeks and probably months, and by that time we would get into the fall with another bill. There may be elections and everything else and who knows. It seems we have to act on what we can act on at the moment.

I thank you for, at least from your point of view, defining what you think the urgent matters are.

Mr. Estey: I appreciate the opportunity to be here and I hope I have been helpful in some small way.

The Chairman: You have been extremely helpful. You have been not only helpful but I think you held the members' interest very well. That demonstrates something. We didn't have people walking out of the room while you were speaking. Thank you very much.

Mr. Estey: I got a better hearing here than I usually get from my family, so I am grateful to you.

The Chairman: That's true for all of us.

This meeting is adjourned. Other meetings are scheduled but I can't tell you right now when they are going to be.

[Translation]

M. Estey: Je dirai que le reste peut attendre. Le patient est anesthésié; vous n'êtes pas obligé de tout lui enlever à la fois.

J'ai aussi l'impression qu'une mauvaise surprise nous attend. Si nous pouvons cibler nos efforts et faire adopter ce projet de loi, ce risque s'en trouvera réduit.

M. Rodriguez: Nous pourrions laisser tomber l'aspect fédéral-provincial—les 35 institutions financières provinciales?

M. Estey: Cela aussi pourrait probablement attendre. Moralement, il serait injustifié d'aller de l'avant sans ces institutions. Elles veulent participer. Elles veulent pouvoir afficher la feuille d'érable dans leur vitrine, mais ne veulent pas en payer les coûts, et cela est moralement répréhensible. Probablement...

M. Rodriguez: Nous pourrions suivre cette voie. . .

M. Estey: ... c'est une question délicate du point de vue politique. Si vous pouvez faire avancer ce projet de loi dans le processus parlementaire, le temps est venu de le faire. Cependant, si vous devez tenir compte d'obstacles purement politiques et que vous ne pouvez procéder rapidement, laissez cela en veilleuse et allez de l'avant avec ce projet de loi.

Le président: Si nous ne procédons pas assez rapidement, nous n'en finirons pas. Une question de ce genre pourrait nous prendre des semaines et même des mois d'étude, ce qui nous amènerait à l'automne et signifierait un autre projet de loi. Il pourrait y avoir des élections ou quoi que ce soit d'autre. Qui sait? Je crois qu'il faut saisir l'occasion et agir dès maintenant.

Je vous remercie d'avoir défini ce qui, à votre sens, constitue des questions urgentes.

M. Estey: Je vous remercie de m'avoir invité et j'espère vous avoir été utile.

Le président: Votre témoignage nous a été extrêmement utile. Non seulement nous avez-vous aidés, mais vous avez su capter l'attention des membres du Comité. Cela prouve quelque chose. Les gens ne sont pas sortis de la salle pendant que vous parliez. Merci beaucoup.

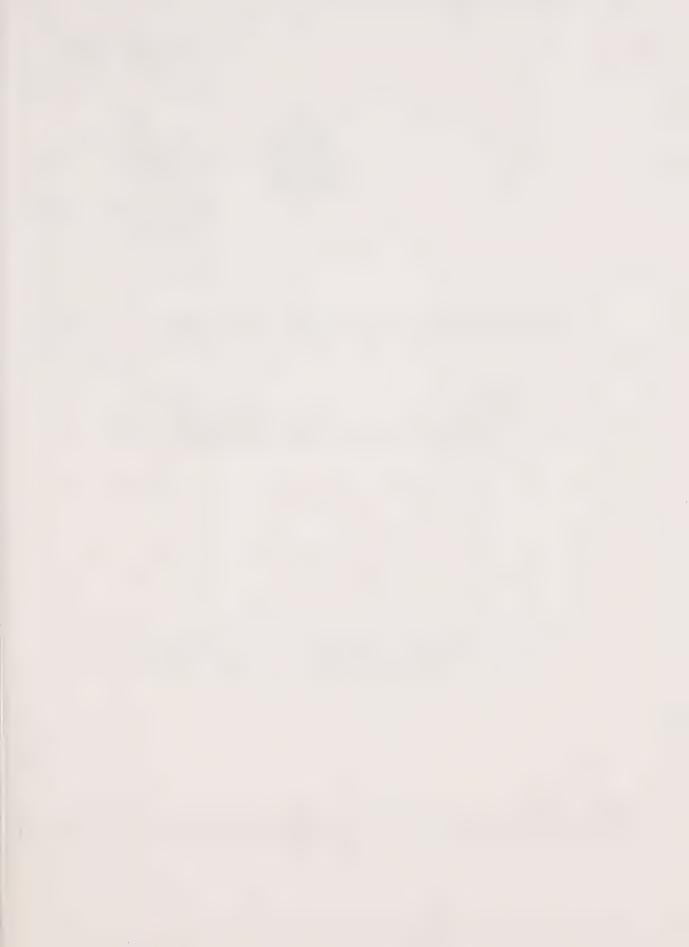
M. Estey: Vous avez été plus attentifs que ne l'est généralement ma famille; je vous en suis reconnaissant.

Le président: Cela vaut pour nous tous.

La séance est levée. D'autres réunions sont prévues mais j'en ignore malheureusement les dates.







## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Huil, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESS

From the Wilfrid Laurier University:
The Hon. Mr. Justice Willard Estey.

TÉMOIN

De l'Université Wilfrid Laurier: L'honorable Juge Willard Estey.





# THE MANDATE AND GOVERNANCE

# OF THE BANK OF CANADA



FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON THE BANK OF CANADA EIGHTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE



# THE MANDATE AND GOVERNANCE OF THE BANK OF CANADA

FIRST REPORT OF THE SUB-COMMITTEE ON THE BANK OF CANADA EIGHTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE



HOUSE OF COMMONS

ssue No. 34

Monday, February 24, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 34

Le lundi 24 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# **Finance**

# **Finances**

## RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the First report of the Sub-Committee on the Bank of Canada

NCLUDING:

The Eighth Report to the House

## CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, questions relatives au Premier rapport du Sous-comité de la Banque du Canada

Y COMPRIS:

Le Huitième Rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

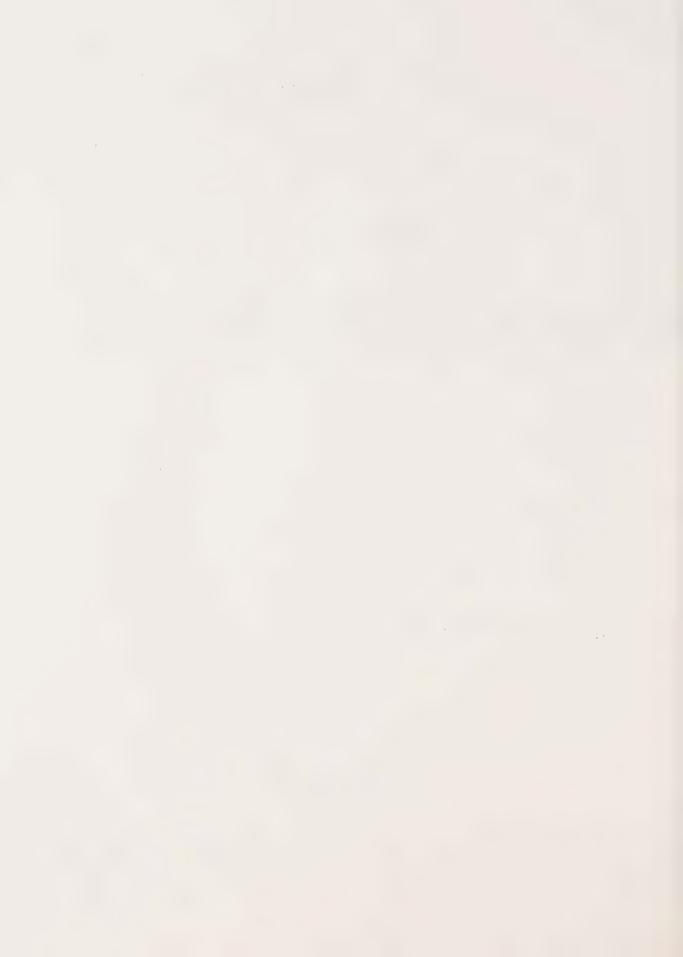
Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

# The Standing Committee on Finance

has the honour to present its

## EIGHTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has examined the mandate and governance of the Bank of Canada and, in particular, Proposal 17 of the Government's proposals for a renewed constitution entitled "Shaping Canada's Future Together" and agreed to report the following:



# TABLE OF CONTENTS

ACKNOWLEDGEMENTS i	X
PREAMBLE AND SUMMARY xi	ii
LIST OF RECOMMENDATIONSxv	ii
INTRODUCTION	
MIRODUCTION	1
CHAPTER I: ORIGINS AND HISTORY OF THE BANK OF CANADA  A. THE CANADIAN MONETARY SYSTEM BEFORE 1935  B. THE ORIGINS OF THE BANK OF CANADA  C. THE FUNCTIONS OF THE BANK OF CANADA  1. Monetary Policy 2. Lender of Last Resort 3. Issue of Bank Notes 4. Financial Adviser and Fiscal Agent to the Federal Government 5. Other Functions  D. RESPONSIBILITY FOR MONETARY POLICY	3 4 7 7 7 8 8 8
CHAPTER II: THE BANK OF CANADA'S MANDATE  A. PROPOSED REVISIONS TO THE MANDATE  B. WHAT CAN MONETARY POLICY DO?  C. THE COSTS OF INFLATION  D. THE COSTS OF DISINFLATION  E. WHAT IS AN APPROPRIATE MANDATE FOR THE BANK OF CANADA?  20	3 5 7 9
CHAPTER III: GOVERNANCE OF THE BANK OF CANADA2'THE ISSUES2'1. Accountability2'2. Legitimacy263. Independence and Inflation26ALTERNATIVE CENTRAL BANK MODELS 3236A. The Existing Bank of Canada Model36B. The Proposed Federal Government Model37C. The Laidler Model37D. The Federal Reserve Model32E. The German Model32F. The French Model33G. The British Model33H. The European Community Model34WHAT THE COMMITTEE HEARD35THE COMMITTEE'S MODEL36	7 7 8 8 0 0 1 1 2 3 3 4 5



# Acknowledgement

The Finance Committee became involved in this study of the Bank of Canada as a result of discussions among several members concerning the low level of public understanding of monetary affairs, and the lack of any recent study of these matters, particularly insofar as the mandate and role of the Bank of Canada is concerned. Further stimulus was provided by the very important monograph written by Professor David Laidler and published by the C.D. Howe Institute in May 1991.

The Government's constitutional proposals which were released in September 1991 and which contained proposals concerning the mandate and governance of the Bank of Canada made the preparation of this study imperative.

I am very grateful to the members of the Finance Committee, in particular its Chairman, Murray Dorin M.P., for the opportunity afforded to me to serve as Chairman of the sub-committee on the Bank of Canada. The honour of leading such a study is one which I believe is too infrequently accorded to members of the opposition parties.

I believe that all members of the Committee approached this study with open minds, with the result that none of us reached the conclusion we anticipated at the outset. For my part, I embarked on the enquiry believing that a more collegial approach to the formulation of monetary policy should be sought, thus addressing what I perceived was a lack of legitimacy arising from the perception that policy was arrived at in an Ivory Tower in the Nation's Capital.

In the end, however, I became convinced that in our own typically Canadian way, we have evolved a system in which the Bank of Canada is neither totally independent nor is it totally under the control of the Department of Finance. The Bank is, if you like, independent if necessary, but not necessarily independent. This, in essence, is the genius of the consultation–directive approach which is not paralleled elsewhere in the world. In the end, the Bank of Canada plays an important role in the formulation of monetary policy, but the Minister of Finance remains answerable to the House of Commons for that policy.

In its work, the sub-committee was very ably assisted by the Clerk of the full Committee, Ms. Susan Baldwin, who kept our sub-committee moving along while endeavouring to balance the other work of the full Committee as well as other sub-committees.

The text of the Report was prepared by the regular research staff of the Committee, led by Basil Zafiriou, who was assisted by Marion Wrobel and Anthony Chapman. It was the hope of the sub-committee members that the Report would be a valuable resource in the future for any who wish to travel this road again. It is my view that if this Report is capable of such lasting value, it is primarily because of the excellent work of the research staff in preparing the text.

All members of the sub-committee worked very diligently together, in as open-minded and entirely non-partisan manner. In addition to sub-committee members Murray Dorin M.P. and Don Blenkarn M.P. of the Progressive Conservative Party, and Stephen Langdon M.P. of the New Democratic Party, I appreciated the participation, and helpful advice of the Honourable Herb Gray M.P., P.C., a fellow Liberal.

All of which is respectfully submitted,

John Manley, M.P. Ottawa South Chairman, Sub-committee on the Bank of Canada

# Acknowledgement

The Finance Committee committed to establishing a Sub-committee to examine the Bank of Canada in June, 1991 as a result of a concern that one of the most significant federal government institutions was increasingly being called into question. The inclusion of the issue in the constitutional documents added greater urgency to the task.

All Sub-committee members conducted themselves in a manner towards hearing and examining the evidence with the objective of coming to the best possible conclusions. I want to make particular mention of the Chairman, John Manley, Liberal Member for Ottawa South—a precedent, I believe, in having a member of the opposition serve as Chair. Mr. Manley carried out his duties in a competent and non-partisan fashion.

I hope that the success of this effort and the unanimous report might encourage other similar initiatives by parliamentary committees and Members of Parliament to help bring a non-partisan consensus building approach to issues that Canadians currently demand.

Murray Dorin, M.P. Chairman Standing Committee on Finance



# PREAMBLE AND SUMMARY

As a public institution with unparalleled influence on the day-to-day performance of our economy, the Bank of Canada frequently finds itself the subject of public controversy. Usually, the controversy is over the particular policies the Bank pursues. Recently, much of the public debate concerning the Bank has centred not on the policies of the Bank but the process that brings them about.

In May 1991, the C.D.Howe Institute published a study by David Laidler, Professor of Economics at the University of Western Ontario, focusing on the two key elements of that process: the mandate under which the Bank of Canada operates and the way that the Bank is governed. The Bank's current mandate, dating from the establishment of the Bank in 1935, requires the Bank to protect the exchange rate and stabilize fluctuations in prices and economic activity. Contending that this mandate is now dated, Laidler proposed making price stability the Bank's only aim.

With respect to the Bank's governance, Laidler argued that powers over monetary policy are concentrated in the hands of the Governor and that, as a consequence, the policy-making process is perceived to be too easily subject to dramatic change and inadequately sensitive to regional concerns. As a way of addressing both of these problems, he recommended that policy-making powers devolve to the board of directors of the Bank, that Bank directors be full-time appointees, and that the provinces be given some role in their selection.

In September 1991, the Government released its proposals for renewed federalism, in a document entitled *Shaping Canada's Future Together: Proposals*. Among the 28 sets of proposals contained in that document, one — proposal #17 — dealt with reforms to the Bank of Canada. The reforms proposed by the Government dealt with the same two aspects that Laidler had addressed; and the solutions proposed were similar in direction, if not in detail, to Laidler's suggestions. As had Laidler, the Government proposed that the Bank's mandate be revised to make the achievement and maintenance of price stability the Bank's only goal. To enhance regional representation on the Bank's board, the Government proposed a) to consult with the provinces before making appointments to the board and b) to create regional consultative panels to advise the directors of the Bank on regional economic conditions.

These proposals were amplified in a subsequent government document, entitled Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity. Noting that the speed towards price stability would affect economic activity, the document recommended that the Bank of Canada Act establish a mechanism though which the government and the Bank of Canada would arrive at an agreed price-stability path and make it public. It also recommended that the Governor be required to report regularly to Parliament on economic conditions and monetary policy.

The Commons Finance Committee has held hearings on the Bank of Canada's annual report on several occasions during the course of the current Parliament. These hearings disclosed concerns going beyond recent Bank policies to the role and governance of the Bank of Canada. The Laidler C.D. Howe paper crystallized a number of these concerns and offered some very concrete and well thought out proposals for addressing them. Early last fall, therefore, the Committee resolved to undertake a broad-ranging inquiry into the Bank of Canada. Areas that the Committee wanted to examine included the current mandate of the Bank, the composition and responsibilities of the Board of Directors, the role of the Bank in the Canadian payments system and the Bank's foreign exchange operations.

The Committee's plans were in part overtaken by events with the release of the Government's constitutional proposals last September. The joint Parliamentary Committee on a Renewed Canada that is examining the Government's proposals is required to report to Parliament by the end of February 1992. To contribute to that Committee's deliberations and accommodate its schedule, the Finance Committee decided to separate the planned Bank of Canada inquiry into two phases, confining the first phase to the areas covered by the Government's proposals, namely the mandate and governance of the Bank of Canada. The Sub-Committee on the Bank of Canada was established to conduct this phase of the inquiry.

The Committee began its hearings on November 19, with the Governor of the Bank of Canada as its first witness. We received testimony from an additional 25 witnesses, including experts on the central banks of Japan, U.S. and the U.K., business and academic economists, a former federal Minister of Finance and a former provincial Treasurer.

On the whole, the prevailing view of the witnesses who appeared before us was that the Government's proposals on the mandate of the Bank of Canada went too far while the proposals on governance did not go far enough.

Price stability as an aim of monetary policy was endorsed by a large majority of the witnesses. Their consensus view was that inflation yields no lasting benefits to the economy in terms of higher rates of employment or real growth. Inflation results from a rate of monetary expansion in excess of the real needs of the economy. Such a rate of monetary growth can stimulate economic activity only if not fully anticipated. Once market participants come to expect the rising prices, the stimulus to the real economy is dissipated and the excess rate of monetary growth is reflected in a higher rate of inflation only. The temptation to exploit the short run potency of monetary policy in order to lower unemloyment or accelerate growth lends monetary policy an inflationary bias that, if not checked, results in higher inflation with no improvements in output or employment: in short, an inferior economic performance in the long run. A price stability objective can provide an anchor for monetary policy that may help arrest that bias.

Few witnesses however were prepared to support narrowing the focus of monetary policy to price stability alone. Opposition to that proposal was based on several grounds. First and most general, controlling inflation is not the only legitimate goal of monetary policy: there have been others in the past (maintaining a fixed exchange rate, for instance) and we should not foreclose others in the future. More immediately, monetary policy has the capacity to influence economic activity in the short run and cannot therefore shun responsibility for responding to events that may throw the economy far off its potential growth path and output. Also, how price stability is attained and maintained has implications for the real economy that monetary authorities should not be permitted to ignore. Finally, the timing for radical revisions to the Bank's mandate is wrong: it amounts to adding yet another divisive issue on an already very crowded constitutional agenda. In sum, a broad mandate is superior to a narrow one, and the present preferrable to the one proposed.

Concerning the governance of the Bank of Canada we found substantial consensus in favour of change, but much less agreement on specific proposals for change. Most witnesses supported the notion of diffusing power within the Bank of Canada so that monetary policy would be determined by a group of full time, competent, and regionally-based individuals who have been subject to the scrutiny of the federal and provincial governments, and have been ratified by an elected Senate. Such a body would be responsible for setting and implementing monetary policy. While the Governor of the Bank of Canada would sit on such a body as the "first among equals", and have the pre-eminent stature on the board, the power over monetary policy would rest with several individuals rather than just one. Such an institutional arrangement would add greatly, in the eyes of these witnesses, to the legitimacy of

the Bank of Canada. We also received testimony, however, on the advantages of the present arrangement in terms of the speed with which the Bank can adapt policy to changing conditions and the ability to focus responsibility for monetary actions taken.

A better system of policy making should, at the very least, not lead to any worsening of monetary policy and could even lead to better policy. With very few exceptions, most economists believe that a monetary institution independent of direct political control generally delivers better monetary policy. In Canada we have struck a balance between day-to-day independence of the Bank with ultimate responsibility for monetary policy resting with the federal government. The more legitimate is the Bank of Canada's policy making process, the less likely is the government to interfere in its operations and the more real is this independence.

Even though the support for a revised system of governance was widespread, the Committee did receive words of caution which we have attempted to take into account in composing our recommendations. Those witnesses who expressed caution were primarily concerned with the possibility that regional directors become spokesmen and agents for provincial governments. Given the past record of pronouncements from these governments, such an event could easily lend an inflationary bias to the Bank's policies. The Committee was warned to guard against such an eventuality and it was in this vein that a number of witnesses linked a revised mandate with a change in the constitutional makeup of the Bank of Canada. Other witnesses stressed the importance of the board of directors' oversight role vis-à-vis the management of the Bank and the need therefore for a board comprised mainly of independent and hence outside directors.



# LIST OF RECOMMENDATIONS

#### Recommendation 1

The present mandate of the Bank of Canada, as set out in the preamble to the Bank of Canada Act, remain unchanged.

#### Recommendation 2

The Bank of Canada Act be amended to require that the Bank of Canada report to Parliament each year on current and anticipated economic conditions and on the intended course of monetary policy over the short and medium term, in light of those conditions. One of these reports would be tabled in Parliament in conjunction with or following the tabling of the Governor's annual report to the Minister of Finance, in March of each year. A follow-up report would be tabled in the fall. These reports would be automatically referred to a designated committee of Parliament, which could invite the Governor to appear before it and defend the Bank's reports.

#### Recommendation 3

Monetary policy should continue to be formulated and conducted by the Bank of Canada, with the ultimate responsibility resting with the federal government. That government should continue to maintain the power to issue a directive to the Bank regarding the conduct of monetary policy.

#### Recommendation 4

The current practice of maintaining a regional balance on the Bank of Canada's Board of Directors should be enshrined in law and some, but not all, directors should be chosen for their expertise in monetary policy.

#### Recommendation 5

In order to foster better public understanding of the workings of monetary policy, some Board and Executive Committee meetings should be held in locations in Canada outside of the National Capital Region.



## INTRODUCTION

We live in a monetary economy. Money "is the medium that links buyers and sellers, savers and investors, lenders and borrowers in all parts of the country." Our economy therefore cannot perform well unless money does. In Canada, the agency primarily responsible for ensuring that money functions properly, i.e. for monetary policy, is the Bank of Canada. The Bank's influence, for good or ill, over our economy is consequently profound. When money is stable and the economy in good health, the Bank of Canada receives little attention from the public. When money is erratic or the economy under stress, the Bank is favoured with assiduous public attention.

The Bank of Canada has been much in the public spotlight over the past two decades. Judged by the standards of the early postwar years, the performance of the economy since the early 1970s has been distinctly poor. Unemployment levels have been much higher, rates of productivity growth much slower and financial markets much more volatile. Money experienced a greater depreciation in value over this period than at any time in our history. Difficulties of this nature have not been unique to Canada of course. Nor can they be attributed solely to monetary factors. But when our economy, in both its real and monetary sectors, experiences so much stress, it is natural that the authority responsible for monetary policy should attract attention.

In Canada, the difficulties besetting the conduct of monetary policy are compounded by the wide regional diversities that characterize our country. Given the high degree of integration of financial markets in Canada—a welcome feature, incidentally, for it promotes an efficient allocation of capital and hence a more productive economy—there can be only one monetary policy for the whole country. That is, monetary policy must be national. An implication of this fact is that monetary policy cannot be precisely tailored to the specific needs of each region. It is a suit of one size that must fit all. The frequent complaint is that the suit is made to the measurements of Central Canada, leaving the rest of the country ill-fittingly attired. Calls for reform to make the Bank of Canada more sensitive to regional needs are a natural complement to these complaints.

#17 among the Government's proposals for a renewed federation contained in the document entitled: "Shaping Canada's Future Together: Proposals"—were motivated by a desire to respond to such regional concerns as well as to more general perceptions of failings in the design and execution of monetary policy. As explained in Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity, a background paper discussing the rationale for the economic reforms proposed in Shaping Canada's Future Together: Proposals, the guiding principles behind the proposed reforms to the Bank of Canada were to clarify the Bank's mandate, increase the transparency of monetary policy, and improve the ways of communicating monetary policy objectives and performance. To these ends, the Government proposed a) revisions to the mandate of the Bank of Canada to make price stability the Bank's sole objective and b) measures to increase regional representation on the Bank's board of directors. These proposals are discussed respectively in chapters two and three of this report. The chapter immediately following this introductory section provides a brief review of the origins, early development and functions of the Bank of Canada.

4

Bank of Canada, Memorandum on Bank of Canada Functions and Responsibilities Submitted to the House of Commons Standing Committee on Finance, November 19, 1991, pp.7-8.



# Origins and History of the Bank of Canada

### A. THE CANADIAN MONETARY SYSTEM BEFORE 1935

- 1. The Bank of Canada began operations in March 1935 making Canada a comparative late-starter in establishing a central bank. The Bank of England, for instance, was established in 1694, the Banque de France was founded by Napoleon in 1800 and the United States Federal Reserve System was introduced in 1913. Even countries less economically and financially developed than Canada, such as Australia (Commonwealth Bank of Australia, founded 1911—later the Reserve Bank of Australia) and South Africa (South African Reserve Bank, founded 1920) had some form of central bank earlier.
- 2. Before examining the origins of central banking in Canada, it is useful to know something about the monetary system that it replaced, particularly since some have argued that, under the earlier system of "free banking", management of the money supply was superior to the subsequent record of the Bank of Canada.<sup>2</sup> Free banking in this context refers to a banking system that, although not completely laissez-faire in nature, was lightly regulated, where the banks were able to issue competing currencies in the form of bank notes and (until 1914) there was no government-sponsored lender of last resort.
- 3. Up until 1914 Canada operated on the gold standard with currency (Dominion of Canada notes) issued by the government payable in gold on demand. The Dominion Notes Act provided for a fixed issue of notes without gold backing, another specific amount to be partially backed by gold while issues of dominion notes over these amounts had to be fully backed by gold. Once the amount of Dominion notes in circulation exceeded the first (uncovered) tranche, further notes could be issued only if there was an increase in gold reserves or the government changed the legislation. Dominion notes of small denominations (25 cents, \$1, \$2, \$5) were used by the public for completing everyday transactions, while large notes were held within the banking system as reserves and for transactions between banks.
- 4. Another component of the Canadian monetary system was the supply of bank notes issued by the individual chartered banks. These could be issued in denominations of \$5 and multiples thereof, to the value of the bank's paid up capital. The government imposed a 1% tax on the value of these bank notes in circulation. In the early 1930s, Bank notes comprised about two-thirds of the value of circulating currency and coinage in the hands of the general public. During the crop moving season (September 1 to February 28) when demand for cash was heaviest, the banks were allowed to issue additional bank notes up to 15% of their unimpaired capital and rest or reserve fund, with the government charging interest at the rate of 5% per annum on amounts issued under this provision. While issues of bank notes up to these amounts did not require the pledge of assets or the maintenance of minimum cash reserves, the 1913 revision of the Bank Act permitted increases in bank notes in excess of these amounts if an equal value of gold or Dominion notes was deposited with a board of trustees in Montreal.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Kurt Schuler, "Free banking in Canada," in Kevin Dowd ed., *The experience of free banking*, (London: Routledge, forthcoming.)

- 5. Nor was the total amount of credit offered by the banks limited by statutory reserve requirements. Instead, the consensus view by bankers that cash reserves should represent at least 10% of their liabilities constituted a self-imposed reserve requirement. The fact that cash reserves included gold and subsidiary coin and that at least 40% of cash reserves were legally required to be in the form of Dominion notes (which were partially gold backed) linked the country's gold reserves to the amount of credit outstanding. Under the gold standard in effect prior to WWI the country's gold reserves would expand when Canada's international balance of payments was in surplus and contract when it was in deficit. The corresponding expansion (contraction) of credit in the economy corrected the international payments imbalance.
- 6. At the outbreak of WWI in 1914 a financial panic began to develop with "runs" on the banks taking place across the country and heavy withdrawals of gold occurring. The Canadian banks kept part of their secondary reserves in the form of callable loans in the New York market but these proved to be unavailable during the crisis. Without a national lender of last resort, the banks found their sources of liquidity exhausted.
- 7. In August 1914 the government passed the Finance Act which, among other provisions, suspended the redemption in gold of Dominion notes and authorized the issue of Dominion notes to the banks against deposits by the banks of securities approved by the Minister of Finance. Although other powers granted the banks under the Act were subsequently suspended, the provision enabling the banks to obtain Dominion notes in return for the deposit of securities continued to be used and was subsequently enshrined in the Finance Act of 1923.
- 8. In a sense the Finance Act represented a first step towards central bank operations. When the chartered banks' cash reserves were low, they could borrow Dominion notes against the deposit of qualified securities. Dominion notes issued under the terms of the Finance Act were not required to be backed by gold reserves, effectively severing the link between the country's gold reserves and the amount of credit extended by the banks. The passive lending operations under the Finance Act, however, were a far cry from constituting an active monetary policy. As the first Governor of the Bank of Canada, Graham Towers, stated in 1939 before a Parliamentary Committee, "The second great flaw [in relying on the Finance Act] was this: If it seemed desireable to encourage expansion there was no way for the government to take the initiative." It is true that in November 1932 the government actively tried to expand credit by persuading the chartered banks to borrow \$35 million under the Finance Act. The fact that expansionary monetary policy had to be carried out, in effect, by moral suasion of the banks pointed to the need for a central bank, according to the Governor.

#### B. THE ORIGINS OF THE BANK OF CANADA

9. Although not given serious consideration by the Canadian government until the 1930s, the idea of setting up a kind of central bank in Canada can be traced as far back as 1841 when the Governor General of the Province of Canada, Lord Sydenham, suggested the establishment of a provincial bank of issue. In 1913 a Member of Parliament, W.F. MacLean, called for the consolidation of the two or three largest Canadian banks into "a great national or state bank... along the lines of the Imperial Bank of Germany" to be called the Bank of Canada. Proposals for a central bank were also made in 1914 by Mr. D.R. Wilkie, a former President of the Imperial Bank of Canada and in 1918 by Mr. E.L. Pease, a former President of the Royal Bank of Canada. However, these calls to set up a central bank were not received favourably by most other Canadian bankers and by governments of the day.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Canada, House of Commons, Standing Committee on Banking and Commerce, Memoranda and Tables Respecting the Bank of Canada, Session 1939, p. 24.

- 10. As part of the decennial review of the Bank Act in 1923, the Select Standing Committee on Banking and Commerce was charged with investigating the "basis, function and the control of financial credit, and the relation of credit to the industrial problems." In response to a proposal by one of the members, the Committee also considered the establishment of a Federal Reserve Bank in Canada. Before the Committee, the President of the Canadian Bankers' Association argued that the reasons that gave rise to the U.S. Federal Reserve System did not exist in Canada. First, in contrast to the earlier U.S. banking system, under the Finance Act Canadian banks were able to obtain currency to meet seasonal or other temporary requirements. Second, legislation limited branching by U.S. banks inhibiting the transfer of resources throughout the country to where they were needed most. Such was not the case in this country where Canadian banks operated an extensive branch bank system.
- 11. Despite some other evidence supporting the formation of a central bank, the Government revised the Bank Act without any major changes to the organization of the financial system. The Minister of Finance argued at the time that there was no need for a central bank since the Finance Act performed all the functions of a central bank. The idea that the functions of a central bank were already being carried out by the Treasury Board, empowered by the Finance Act, was restated by the Liberal government in 1924 when the Progressive Members of the House of Commons attempted unsuccessfully to enlarge a Banking and Commerce Committee order of reference to "embrace the study and consideration of some type of properly administered Central or Reserve Bank."
- 12. Nevertheless, calls for a central bank persisted and the Banking and Commerce Committee again considered the question in 1928. Although the Committee was not convinced of the need for a central bank, it did recommend that a study be undertaken to determine whether there was ample facility for much larger expansion of credit to accommodate the future rapid expansion of the Canadian economy. The study, which was never carried out, was also to examine whether the Treasury Board was able to control unusual variations in the rate of interest.
- 13. Demands for a Canadian central bank continued from Members of the Progressive Party and from the fast-growing Cooperative Commonwealth Federation (C.C.F.) Party. Several Queen's University professors, notably Clifford Curtis, W.A. Mackintosh, Frank Knox and W. Clifford Clark, who was later to be named Deputy Minister of Finance, were also among the advocates of establishing a Canadian central bank. However, it was not until 1933 when the decennial revision of the Bank Act came due that the Conservative government appeared to reverse its long-standing opposition to a central bank. The Bank Act revision was postponed for one year so that a Royal Commission could study the Canadian banking system and the entire monetary system and consider the advisability of establishing a central bank.
- 14. The Royal Commission on Banking and Currency in Canada began work in August 1933 chaired by Lord Macmillan, an eminent British jurist who had previously served as Chairman of the Commission on Finance and Industry in Britain. At Lord Macmillan's request, Sir Charles Addis, Chairman of the Hong Kong and Shanghai Banking Corporation and former director of the Bank of England with experience on several British financial inquiries, received an appointment as commissioner. The other three commissioners were Canadians: Sir Thomas White, Vice President of the Canadian Bank of Commerce and Canada's Minister of Finance during WWI; the Premier of Alberta, Mr. J.E. Brownlee; and Mr. Beaudry Leman, General Manager of the Banque Canadienne Nationale.

- 15. Travelling by rail, the Macmillan Commission held hearings in 13 Canadian cities receiving testimony from 221 witnesses and gathering 196 written submissions. Evidence was received from governments, political organizations, farmers, merchants, manufacturers, Boards of Trade and Chambers of Commerce, economists, banks and monetary cranks. The report was provided to the government on September 27, 1933, fifty days after the first meeting. "Few if any commissions have moved at a faster pace; asked to appraise one of the most important proposals in Canadian financial history, its duties were carried out with lightning speed." 5
- 16. The Macmillan Commission Report, a thin volume of 119 pages including dissenting opinions, appendix and index, recommended by a 3 to 2 majority that Canada establish a central bank. Premier Brownlee of Alberta sided with the two British members of the Commission, Lord Macmillan and Sir Charles Addis, in favour of creating a central bank while Sir Thomas White and Mr. Beaudry Leman represented the dissenting opinions. Thus, a majority of the Canadian members of the Royal Commission actually argued against establishing a central bank at that time.
- 17. Given the membership of the Macmillan Commission, the report's recommendation for a central bank may have been a foregone conclusion. Indeed, there is reason to believe that the Conservative government had already decided prior to receiving the Royal Commission report to create a Canadian central bank. The depression had increased public distrust of the banks and led to a loss of faith in the market system. On the left of the political spectrum the CCF Party was calling for nationalization of the banks and the establishment of a national central bank. From the political right the Social Credit Party was insisting on government intervention to inject more currency into the economy. Western farmers, facing falling prices for their commodities while encountering difficulty obtaining credit even at high real rates of interest, were also sympathetic to reform of the financial system.
- 18. Prime Minister Bennett announced on November 20, 1933, that the government intended to introduce legislation to establish a central bank. The legislative framework for the Bank of Canada followed fairly closely suggestions for the main features of the Bank of Canada contained in the Macmillan Commission Report. As recommended, the legislation provided for the Bank of Canada to be privately owned. However, this provision proved highly controversial during debate in the House of Commons and, although it was retained in the final legislation, when the Liberals gained power the government took control of 51% of the shares in 1936 and 100% of the shares in 1938.
- 19. The Bill establishing the Bank of Canada passed third reading in the House of Commons by a vote of 97 to 56. Before it received Royal Assent the government had introduced consequential legislation. One of the most important changes was the repeal of the Finance Act, which provided the chartered banks and savings banks with cash reserves in the form of Dominion notes against deposit by the banks of qualified securities.
- 20. The first Governor of the Bank of Canada was Mr. Graham Towers, assistant General Manager of the Royal Bank. In order to bring some central banking experience into the operation, the government appointed as Deputy Governor Mr. J.H.C. Osborne, Secretary of the Bank of England. On March 11, 1935, the Bank of Canada opened its doors at temporary quarters pending the completion in 1938 of the Bank of Canada building on Wellington Street.

Milton L. Stokes, The Bank of Canada — The Development and Present Position of Central Banking in Canada, (Toronto: Macmillan Company, 1939), p. 74

Douglas H. Fullerton, Graham Towers and His Times, (Toronto: McClelland and Stewart, 1986), p. 42

#### C. THE FUNCTIONS OF THE BANK OF CANADA

21. The mandate provided the Bank of Canada in the legislation was based on the tasks of a central bank summarized in the Macmillan Report, although the preamble in the Bill placed relatively more emphasis on the Bank's domestic responsibilities and less on its international duties and functions. According to the Macmillan Report, the tasks of a central bank can be summarized as the following:

"In the first place, from a national point of view, the central bank, within the limits imposed by law and by its capacities, should endeavour to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation and should so far as possible control and defend the external value of the national monetary unit. In the second place, from the international point of view, the central bank by wise and timely co-operation with similar institutions in other countries should seek, so far as may lie within the scope of monetary action, to mitigate by its influence fluctuations in the general level of economic activity. These functions do not, of course, exhaust the tasks of a central bank. Within a state the central bank should, in addition, be a ready source of skilled and impartial advice at the disposal of the administration of the day. In return for the privileges which the state confers upon it, the bank should use its store of experience in the service of the community without the desire or the need to make profit a primary consideration."

22. The preamble of the Bank of Canada Act read as follows: "Whereas it is desireable to establish a central bank in Canada to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation, to control and protect the external value of the national monetary unit and to mitigate by its influence fluctuations in the general level of production, trade, prices and employment, so far as may be possible within the scope of monetary action, and generally to promote the economic and financial welfare of the Dominion:.."

## 1. Monetary Policy

- 23. A major reason for establishing a central bank in Canada was the need to gain active control over the money supply. Under the previous system, there was no way for a public authority to take the initiative in expanding credit. One way the Bank of Canada implements monetary policy is by means of open market operations, that is buying and selling securities in the financial market. This operation affects the chartered banks' cash reserves at the Bank of Canada thereby influencing the amount of credit they are willing to extend.
- 24. In its first annual report (1935) the Bank of Canada emphasized the importance of developing a strong Canadian treasury bill market to facilitate the conduct of open market operations. However, it was not until 1954 that a secondary market for treasury bills began to develop outside the banking system.

#### Lender of Last Resort

25. One of the primary functions of the Bank of Canada, or any central bank, is to act as lender of last resort to the banking system. This role, previously exercised by the Treasury Board under the Finance Act, provides liquidity support by making loans to the banks at a specific interest rate (the

Canada, Report of the Royal Commission on Banking and Currency in Canada, (Ottawa: King's Printer, 1933), p. 63

<sup>7</sup> Today the primary method of implementing monetary policy is through the control of cash balances maintained by financial institutions at the Bank of Canada for the purpose of settling claims arising from the clearing of cheques and electronic fund transfers.

Bank Rate) when additional reserves are required. The Bank of Canada distinguishes "ordinary" loans to make up temporary shortfalls due to unexpected payments flows, from "extraordinary" loans made to institutions with liquidity problems stemming from a loss of depositor confidence.

#### 3. Issue of Bank Notes

26. When the Bank of Canada assumed responsibility for issuing the country's currency, the Dominion Notes Act was repealed and the facility of the chartered banks to issue bank notes was phased out over a period of time. The Bank of Canada must see that an ample supply of currency is available across the country and must take measures to ensure the authenticity of bank notes by guarding against counterfeiting.

### 4. Financial Adviser and Fiscal Agent to the Federal Government

27. In accord with the Macmillan Report, the legislation empowered the Bank of Canada to act as financial adviser and fiscal agent for the provinces as well as the federal government. In fact, the Bank never did act in this capacity for the provinces and in 1967 the provision as it affected the provinces was repealed. As the federal government's financial adviser and fiscal agent, the Bank of Canada provides advice respecting issues of government securities, arranges for the sale of new government securities, arranges the servicing of the outstanding public debt and provides for its redemption at maturity. As the government's banker, the Bank of Canada operates the accounts through which almost all government receipts and expenditures pass. The Bank of Canada can also make loans to the government by purchasing its securities. The Exchange Fund Act passed in July 1935 provides for a fund to "aid in the control and protection of the external value of the Canadian monetary unit." On behalf of the government, the Bank of Canada intervenes in the foreign exchange market and manages the foreign currency reserves in the Exchange Fund Account.

#### 5. Other Functions

28. Other functions and responsibilities of the Bank of Canada include: providing advice on the regulation and supervision of financial institutions; providing oversight with respect to the payments system; providing advice to the government on international financial issues and representing Canada at meetings of international organizations such as the IMF and OECD.

#### D. RESPONSIBILITY FOR MONETARY POLICY

- 29. The decision by Prime Minister Bennett at the outset to opt for private ownership of the Bank of Canada was motivated by the desire to lessen the danger of political interference in Bank policy. Although the Bennett government clearly intended the Bank to maintain a degree of independence, the question of who bore ultimate responsibility for monetary policy the government or the Bank remained unclear. In this respect, "the Act defined neither the division of responsibility between the Government and the Bank nor the precise powers of the Governor".<sup>8</sup>
- 30. The independence of the Bank of Canada was enhanced in the Act by providing that the Governor is "appointed for a term of seven years during good behaviour." The stipulation that the Governor should hold office during "good behaviour" rather than at the pleasure of the government

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> George S. Watts, "The Legislative Birth of the Bank of Canada," in Bank of Canada Review, (August 1972), p. 20.

may explain some of the subsequent confusion about whether the Bank or the government were ultimately responsible for monetary policy. As Governor James Coyne would later point out, "Apart from the judges of our superior courts, there are relatively few high offices of state which are held during good behaviour, and that phrase has, of course, a legal meaning. The meaning as I understand our British constitutional practice, is that the holder of such an office cannot be removed or dismissed by the Executive, but only by Parliament". <sup>9</sup>

- 31. Evidently, Edgar Rhodes, the Minister of Finance in the Bennett government, believed that the Bank of Canada would not be subject to the will of the government. "The services of the bank should obviously be at the disposal of the government, particularly in times of severe crisis and emergency. Clearly, however, the bank should not be subject to dictation by the government, for at times the exigencies of public finance might not be wholly in harmony with banking policies that might be considered wise and essential in the public interest." In the event of a disagreement between the government and the central bank, "unquestionably the authority of the Governor and Board of Directors of the Bank would prevail." Distinguishing between the government and Parliament, the Minister did acknowledge, however, that the Governor and the Bank's directors were ultimately subject to the will of Parliament.
- 32. In response to a similar question, Prime Minister Bennett appeared to contradict his Finance Minister, "my judgement for what it may be worth, and I offer it after having looked over the bill again, is that the Bank of Canada cannot control the mechanism used by the government for the purpose of its policy under any circumstances whatever. . The ideas of the Bank in regard to carrying on open market operations might conceivably be different from what an individual in the Government might think, but I do not see how it could be said for a moment that they would interfere with the general policies of administration." <sup>11</sup>
- 33. An opposition amendment to the Bank of Canada Bill actually increased the Governor's powers by conferring on him a veto over decisions by the Board of Directors who represented private shareholders. However, when the government became the majority shareholder in 1936, the Act was amended to provide the Cabinet with authority to confirm or override the Governor's veto. The provision giving the Governor a veto over the Board was repealed in 1967 when the Act was amended to give the Minister the power to issue a directive to the Governor.
- 34. In 1936 the Finance Minister in the Mackenzie King government stated that, although the Bank of Canada should not bow to temporary public whims, in the long run it must show responsiveness to public opinion and be responsible to government. This view was also expressed by the first Governor of the Bank, Graham Towers, who stated publicly that, in the event of a disagreement between the Government and the Bank on an important question of monetary policy, the Governor should resign.
- 35. The assumption of government responsibility for monetary policy was held until 1956 when, with unemployment rising, Walter Harris, the Liberal Minister of Finance stated that he would not accept responsibility for the Bank. The next Minister of Finance, Donald Fleming in the Diefenbaker government, reiterated his predecessor's position that the government of the day was not responsible for monetary policy.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Canada, Senate of Canada, Proceedings of the Standing Committee on Banking and Commerce, July 10, 1961, p. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Canada, House of Commons, Debates, (February 22, 1934), p. 827.

House of Commons Debates, cited in George S. Watts, "The Legislative Birth of the Bank of Canada," in *Bank of Canada Review*, (August 1972), p. 20.

- 36. In 1960 the Governor of the Bank of Canada, James Coyne, came under criticism for a tight monetary policy instituted despite rising unemployment and a low rate of inflation. That year Governor Coyne began giving public speeches on economic and fiscal policy that appeared at times critical of the government and seemed to contradict government statements.
- 37. In the House of Commons, Opposition Leader Lester Pearson castigated the government for creating uncertainty as to "whether the Governor of the Bank of Canada is or is not speaking for the government." The Finance Minister appeared to absolve the government of responsibility for the Bank of Canada, stating that the government had no authority in the field of monetary policy. Criticisms of monetary policy Mr. Fleming claimed "were directed at the Bank of Canada and not at the government." As for the Governor's controversial speeches, the Finance Minister said, "I trust that I am not to be made responsible for what may be said by the Governor of the Bank of Canada when he exercises his right as a citizen to make speeches." Finally, on March 18, 1961, Finance Minister Fleming warned Governor Coyne that his speeches were embarassing the government. After that the Governor's speaking engagements ceased.
- 38. There was widepread public opposition to the Governor's tight money policies and much disagreement with his public statements. In 1961, 29 economics professors signed a letter to the Minister of Finance criticizing the policies of the Bank of Canada, questioning the competence of the management of the Bank and calling on the government to alter the Bank's management.
- 39. On May 30, 1961, the government requested the Governor's resignation. The Governor's public refusal to resign forced the government to introduce legislation which would deem the office of the Governor of the Bank of Canada to be vacated. As noted earlier, the Governor took the position that the Governor and the Bank of Canada are ultimately responsible to Parliament, not to the government. On July 13, after emotional appearances before Parliament, Governor Coyne resigned.
- 40. The government gave a number of reasons for forcing the resignation of Governor Coyne. One issue raised was the \$13,000 per year increase (to \$25,000) in the Governor's pension. However, this had been legally voted upon by the Bank's board of directors and, although the Minister stated that he was not told about it, a representative of the Minister had been present at that meeting.
- 41. Another point was the Governor's controversial speechmaking. Although the Governor probably stepped beyond his responsibilities and had certainly embarassed the government, he had not been warned until March 1961 at which time his speeches ceased.
- 42. It was also alleged that Governor Coyne had "firmly and angrily" rejected the Minister's request in the winter of 1957-58 to reduce the chartered banks' liquidity reserve ratio. The Governor argued that this request had been opposed by the Minister's own Deputy Minister and all but one of the chartered banks. Further, after discussions and letters on the matter, the Minister had seemingly been converted and had defended the liquidity reserve ratio in the House of Commons. 12
- 43. From the Minister of Finance's statement in the House of Commons, it appears that the primary reason for Governor Coyne's dismissal was the government's conviction "that Mr. Coyne's continuation in office. . .would stand in the way of the implementation of a comprehensive, sound and responsible economic program designed to raise the level of employment and production in Canada." <sup>13</sup>
- 44. On July 24, 1961 the government appointed Louis Rasminsky as Governor of the Bank of Canada. Eight days later, the new Governor issued a statement presenting his views on the administration of the office.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> John T. Saywell ed., Canadian Annual Review for 1961, (Toronto: University of Toronto Press, 1962), p. 203.

House of Commons Debates, cited in Saywell (1962), Canadian Annual Review for 1961, p. 204.

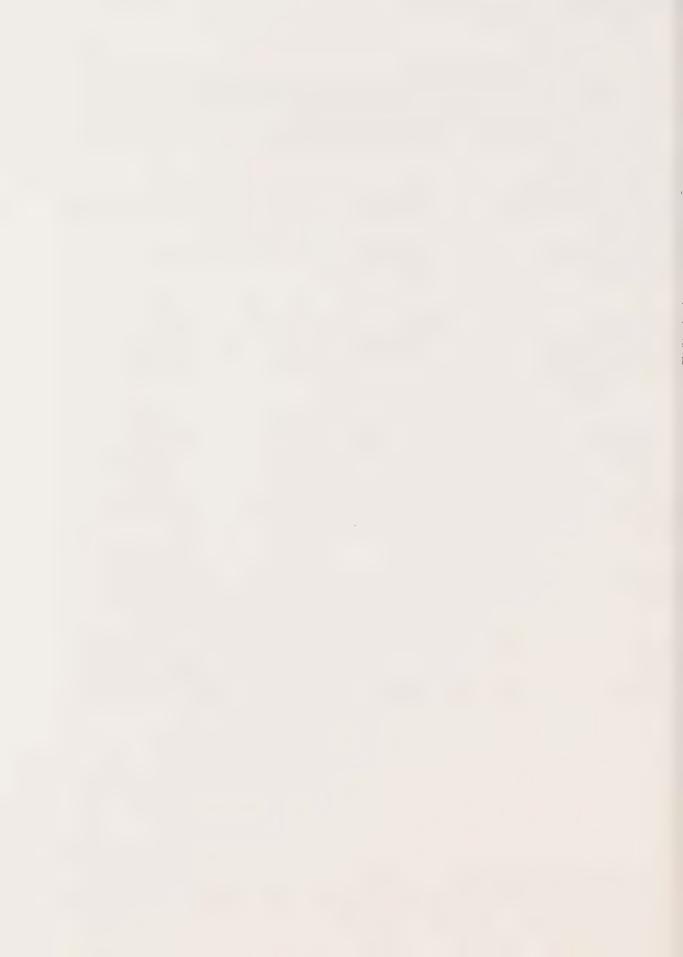
"I believe that it is essential that the responsibilities in relation to monetary policy should be clarified in the public mind and in the legislation. I do not suggest a precise formula but have in mind two main principles to be established: (1) in the ordinary course of events, the Bank has the responsibility for monetary policy, and (2) if the government disapproves of the monetary policy being carried out by the Bank it has the right and the responsibility to direct the Bank as to the policy which the Bank is to carry out." <sup>14</sup>

- 45. In January 1963, Governor Rasminsky appeared before the Royal Commission on Banking and Finance under the Chairmanship of the Honourable Dana Porter, Chief Justice of Ontario. Mr. Rasminsky reaffirmed his earlier position, stated shortly after he became Governor, that control of monetary policy is a joint responsibility divided between the Bank and the government. In the event that the government disagrees with the monetary policy of the Bank, it has the right to direct the Bank as to the policy which the Bank is to carry out.
- 46. The Porter Commission Report made a number of observations, and some recommendations for change, regarding the status and organization of the Bank of Canada. The Porter Commission observed that there are good reasons for maintaining a measure of independence for the Bank of Canada from political pressures. Most importantly (citing former Governor of the Bank, Graham Towers), it insulates the central bank from "the historical tendency of governments of all forms to develop the habit of inflating the currency." 15
- 47. The Porter Commission Report also stated that the Bank's independence can best be assured by a system of dual responsibility where the Bank of Canada formulates and carrys out day to day monetary policy while the government accepts full responsibility for the policy being followed, but not the actual execution of that policy. Most notably, it was recommended that the Bank of Canada Act be amended to provide the Minister of Finance with the authority, after cabinet consultation, to issue a directive to the Bank if the government disapproves of its policy. This recommendation was incorporated in the Bank of Canada Act by the 1967 amendments to the legislation.
- 48. The Coyne affair crystallized the issue of who ultimately bears responsibility for monetary policy. From 1936 to 1956 it had been firmly established that the government must accept responsibility for the Bank of Canada's policies. In the event that the Governor of the Bank felt that he could not carry out government policy, it was understood that he would have to resign. Statements in the House of Commons by Finance Minister Fleming and his predecessor, Walter Harris, contradicted this view, seeming to place the Bank of Canada outside the control of the government. After the Coyne affair it became clear that the government cannot disclaim responsibility for the policies of the Bank of Canada. If the government disagrees with monetary policy it has the right to direct the Bank as to the policies it should follow. However, prior to 1967 there was no way, short of introducing legislation, to force the Bank to carry out the government's policies.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Canada, Bank of Canada, Bank of Canada Annual Report 1961, p. 3.

<sup>15</sup> Canada, Report of the Royal Commission on Banking and Finance, (Ottawa: Queen's Printer 1964), p. 541.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Scott Gordon, The Economists versus the Bank of Canada, (Toronto: Ryerson Press, 1961), p.1-3.



# The Bank of Canada's Mandate

## A. PROPOSED REVISIONS TO THE MANDATE

49. As outlined in the previous chapter, the Bank of Canada performs a number of roles including that of banker to the Government of Canada, lender of last resort for chartered banks and leading umpire in the Canadian payments system. The Bank's most prominent function, however, is the formulation and conduct of monetary policy. With respect to this function, the preamble to the Bank of Canada Act enjoins the Bank:

"to regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation, to control and protect the external value of the national monetary unit and to mitigate by its influence fluctuations in the general level of production, trade, prices and employment, so far as may be possible within the scope of monetary action, and generally to promote the economic and financial welfare of Canada."

- 50. In the document Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity, released last September as part of the Government's proposals for a renewed federation, the Government has proposed that this rather broad and vague mandate be revised to make price stability the Bank's only goal. To quote from that document, a revised mandate should state that "in formulating and implementing monetary policy, the Bank of Canada is to guide the pace of monetary expansion and influence monetary and credit conditions with the objective of achieving and preserving stability in the general level of prices in Canada. The references to mitigating fluctuations in production, trade and employment and other objectives should be eliminated." (p. 39)
- 51. Price stability has been the overriding goal of monetary policy in Canada for several years now. Among many Canadians, this goal is closely identified with Bank of Canada Governor John Crow, who, more than any previous Governor of the Bank, has singled out price stability as the uppermost objective of monetary policy and pursued it with tenacity and vigour. But the goal itself is by no means new. It has been an explicit part of the Bank's mandate since the Bank was founded in 1935. During the Bank's early years, memories of the Great Depression and concerns about backsliding into deflation and recession shaped domestic monetary policy. With the emergence of inflationary pressures in the post-war period the Bank shifted focus, and the need for monetary policy to resist increases in the general level of prices has been a key concern of successive Bank Governors since the early 1950s. The following statement on the aims of monetary policy, from a January 1959 speech by James Coyne, can easily be introduced without change in any speech on the same topic by John Crow:

There are three recognized major economic goals of modern states — economic growth, a high level of employment, and a stable value of the currency. A sound currency and price stability are not only of major importance in themselves but are essential to the maintenance over a long period of fruitful economic growth and a consistently high level of employment.

- 52. James Coyne is of course the Governor of the celebrated "Coyne affair". Many readers may argue therefore that he was uncommonly preoccupied about the ills of inflation. But the record will show that his successor, Louis Rasminsky, was no less firm in the view that a sound currency was central to a sound economy. In his opening statement before the Royal Commission on Banking and Finance, on January 9, 1963, he rejected the then-fashionable view that there is conflict between price stability and the other objectives of monetary policy: "For my part," he said, "I am convinced that, in its pursuit of good economic performance, public economic policy will be more successful over time if it pays regard to the advantages of stability in the value of money as a means of achieving such performance." We also have it on the testimony of Mitchell Sharp, federal Finance Minister between 1965-1968, that "Louis Rasminsky warned me and the public about the dangers of inflation," and was recommending tighter fiscal policies despite that fact that the government was operating in a surplus.(8:48) Incidentally, inflation during the 1960s averaged 2.7 % a year.
- 53. Naturally, as inflation mounted over the next two decades, the need to contain it grew more pressing and the focus on fighting inflation grew more intense. Here is Governor Gerald Bouey, John Crow's predecessor, speaking before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, on October 30, 1980:

"The idea that <u>some</u> inflation is on balance helpful to the performance of an economy, that inflation is <u>benign</u>—an idea that was never more than superficially plausible but was nevertheless quite popular—is now thoroughly discredited. What has discredited it so effectively is not economic theory but economic experience. The experience of the world economy and the widely varying experience of its national members have shown beyond reasonable question that inflation is malignant." (emphasis added)

- 54. Clearly, support for price stability within the Bank of Canada predates Governor Crow. At the same time, historically the sights of monetary policy have been set at a broader set of goals than price stability, pure and simple. As part of the panoply of public policy instruments, monetary policy was assumed to share the aims of public economic policy generally, usually defined to include sustained economic growth and high employment levels (i.e. a low rate of unemployment), in addition to price stability. It was to be used jointly with other economic policies, in varying combinations depending on economic conditions, to steer the economy along a desirable path. It was not viewed as having a role independent of that of other policies nor objectives that were different (though it did bear main burden for achieving price stability). In this light, the proposal that monetary policy henceforth be confined to the single aim of price stability appears as a sharp departure from the way that monetary policy has been viewed in the past. Many of our witnesses certainly so argued.
- 55. The Government for its part has framed its proposed revisions to the Bank's mandate as a clarification, rather than abandonment, of the traditional role of monetary policy embodied in that mandate. In the Government's view, the present mandate is too general and prone to misunderstandings about what monetary policy is actually capable of doing. As stated in the background paper on *The Canadian Federalism and Economic Union*, objectives related to real economic variables, such as employment, output, and economic growth, "represent objectives either that history has taught us a central bank cannot achieve or that can only be achieved through price stability." (p.39) In short, the case for revising the Bank's mandate along the lines proposed by the Government rests on the proposition that maintenance of price stability is the best contribution that monetary policy can make to the attainment of the broader objectives of economic policy. In our hearings, the Committee found broad acceptance of this proposition but little backing for the proposed revision to the mandate. The prevailing view, even among witnesses generally supportive of price stability and recent monetary policy, was that monetary policy must have a broader scope.

### B. WHAT CAN MONETARY POLICY DO?

- 56. Monetary policy refers to the process of managing the supply of money and credit in order to achieve certain economic aims. While the process in its implementation may be involved and arcane, at bottom it amounts simply to the regulation of the rate of expansion of the stock of money in the economy. To inquire therefore about the effects of monetary policy is to ask what happens when the stock of money in the economy changes.
- 57. In answering that question, one must distinguish between the short run and the long run. Most analysts believe that, in the long run, changes in the money supply affect only prices. Real magnitudes—the volume of output, the level of employment, relative prices—are determined by the non-monetary features of the economy: the economy's resource endowment, the nature of technology, the skills and attitudes of the population, the institutional framework, the legal and constitutional order. Money, as the medium of exchange and standard of value, allows the economy to function much more smoothly and efficiently of course than would a non-monetary economy, which would have to contend with the inconvenience and uncertainty of barter. But it is the existence and not the amount of money that is crucial. If it were otherwise, nations could easily increase their wealth by adding zeros to their currency notes. The proposition that money has no real effects in the long run is one of the oldest and best established in the history of economic thought. Few economists take issue with it today.
- 58. Money does matter however in the short run—a run, it is important to note, which may last for several years. Very briefly, money matters in the short run because prices and wages are sticky: they do not adjust instantaneously and with infinite speed to changes in demand. The process of changing prices entails costs, including costs of decision-making, printing new price lists and advertising. Often, prices are set many months in advance, as in the case of catalogue sales. Wages are even more sticky. By convention or contract, they are set for fixed periods, often extending into two, three or more years. In these circumstances, changes in demand make themselves felt first on real magnitudes and only later on prices. Over time, the impact on quantities diminishes and the impact of the demand change is absorbed by prices. The full adjustment can take a long time, depending on how quickly information about the demand change is disseminated throughout the economy and how flexible prices are.
- 59. It follows from the foregoing that monetary policy can have real effects. A stimulative monetary action, for instance, will tend to quicken the pace of economic activity and drive unemployment down for a time, until prices rise sufficiently to dissipate the real effect of the stimulus. A contractionary action will have the opposite effect, slowing down output and lowering employment until prices fall sufficiently to restore the original equilibrium.
- 60. Can monetary policy maintain the economy indefinitely at higher levels of output and employment through continuous injections of stimulus? Many economists thought so in the late 1950s and 1960s. The notion was even vested with a name, the Phillips curve trade-off, named after the New Zealand economist A. W. Phillips who first formally proposed it. As subsequently popularized, the Phillips curve summarizes the relationship between unemployment and inflation. Greater stimulus, and hence higher inflation, yields lower unemployment; less stimulus results in lower inflation, but is associated with more unemployment. There is in other words a trade-off between inflation and unemployment, less of one being purchased at the cost of more of the other. The trade-off was assumed to be permanent, providing policy-makers with a set menu of unemployment-inflation pairs from which to choose according to their preferences or in order to maximize social welfare.
- 61. Most economists no longer believe that there is a permanent trade-off between inflation and unemployment. As with the impact of a one-time stimulative action, the expansionary effects of nflation (which can be thought of as a continuous series of stimulative actions) result from the sluggish

response of prices to demand changes. They are reversed as soon as market participants incorporate inflation into their expectations and adjust to the rising prices. The only way for the monetary stimulus to retain its real effects would be to have the economy inflating faster than expectations. Such a process is of course unsustainable, for it would quickly degenerate into hyperinflation and monetary collapse.

- 62. It follows that monetary policy cannot jolt the economy into higher levels of output, growth or employment on a permanent basis. A policy geared to such aims would almost certainly be counter-productive, for it would end up generating inflation only, without any improvements in output, employment or other real magnitudes. In the long run, according to most economists, monetary policy can determine price levels only: its long-run targets therefore can only be price-level targets.
- 63. Price-level targets must of course be viewed as averages over time. Monetary policy cannot peg prices to a specific level and keep them there without change. Nor should it try to do so. The economy is subject to random disturbances that can cause significant deviations in prices from their long-term trend. Attempts to offset these disturbances so as to maintain the price level trend constant from month to month or from quarter to quarter would lead to undesirable fluctuations in the real economy.
- 64. As long as the price-level targets are viewed as objectives to be attained on average over a suitably long period of time, they do not prevent the use of monetary policy to deal with economic shocks or disturbances, such as a sharp increase in energy prices or a stock market crash. Indeed, the existence of credible price-level targets enhances the effectiveness of monetary policy in such circumstances. In the absence of price targets, any one-time increase in monetary growth to deal with an unanticipated event may be interpreted as a change in the direction of monetary policy and cause market expectations of inflation to increase. If monetary growth were then to revert to its previous trend, economic activity would decline and employment would suffer. Phrased differently, in a regime of volatile expectations, every shock to the economy forces monetary authorities to choose between a accommodating the shock and launching the economy on to a higher inflation spiral or b) standing firm and seeing the economy suffer. Credible price-level targets give monetary authorities more room to manoeuvre.
- 65. Price-level targets are also not inconsistent in principle with the use of monetary policy formore activist stabilization purposes. Such targets impose restrictions on the <u>average</u> rate of monetary growth over time. The <u>actual</u> rate of monetary expansion within any one time period can be varied to mitigate fluctuations in the general level of production, employment and trade, as the current Bank of Canada mandate enjoins the Bank to do. When the economy is slowing down or slides into recession stimulative monetary actions can expedite a recovery. When the economy is booming and its productive capacity is stretched, monetary restraint can moderate the expansion. In theory, judicious application of such countercyclical measures can stabilize economic activity and enhance the economy's overall performance.
- 66. The efficacy of such fine-tuning in practice, however, is very much in doubt. This is not a commentary on the intelligence of policy-makers but on the formidability of the task relative to the instruments available. The only policy instrument the Bank of Canada directly controls is the size of it own balance sheet. By raising or lowering its liabilities, the Bank affects the liquid reserves available to the banking system and hence the willingness of financial institutions to extend credit. The change in the supply of credit, in conjunction with the demand for it, influences interest rates and the expansion of money. These in turn affect people's decisions to invest and spend, which determine output amprices. Thus, there are many steps between the initial monetary action and its ultimate effect. The relationship between each step can vary depending on economic conditions and people's perception about the nature of the policy involved. Monetary actions therefore affect the economy with long and

variable lags. Since we cannot predict with any accuracy either the length of these lags or the state of the economy months or years hence, the likelihood of monetary actions being badly timed—and therefore destabilizing— is considerable. Certainly our experience on this score is not at all reassuring: the policies followed by monetary authorities during most of the postwar period have on balance yielded procyclical money stock changes, that is, they have tended to exacerbate economic fluctuations. <sup>17</sup>

- 67. Discretionary policies have also proven to be inflationary. In retrospect, the explanation for this effect is easy enough to fathom. The potency of monetary policy in the short run provides a constant temptation for policymakers with discretion to inflate monetary growth in order to stimulate economic growth and lower unemployment, even though in the end, once the public catches on to these policies, inflation may be their only consequence. As Doug Purvis, of the Department of Economics at Queen's, testified before us: "monetary history in Canada and in most other western industrialized countries suggests that the imperfect science of determining monetary policy has repeatedly given way to political pressures to pursue short-term gain in return for long-term pain; that is, to adopt expansionary policy to attain employment and growth objectives that turn out to be very temporary in nature but that nevertheless give rise to permanent inflation." (7:55) Commitment to a price-level goal can provide an anchor to help offset the tendency of discretionary policies to generate inflation.
- 68. To conclude this section, monetary policy has real effects in the short run but may affect only prices in the long run. Establishing a long run price-level objective does not preclude the use of monetary policy for stabilization purposes—although other considerations caution against activist use of monetary policy for such purposes. Indeed, a credible commitment to a price-level objective can incease the effectiveness of monetary policy in pursuit of stabilization aims. It also helps offset the inherent inflationary bias of discretionary policies. To appreciate the advantages of this last effect one must appreciate the costs imposed by inflation, a subject to which we now turn.

### C. THE COSTS OF INFLATION

"The process [of inflation]," Keynes wrote, "engages all the hidden forces of economic law on the side of destruction, and does so in a manner that not one man in a million is able to diagnose." The process is destructive for two basic reasons: it undermines the capacity of the price system to perform its crucial function of allocating resources efficiently and it promotes social strife.

- 69. In a market economy, prices play a vital coordinating role, providing producers and consumers with signals respecting opportunities for profit and offers of good value. Inflation hinders this coordinating role by reducing the information content of prices. When the general price level is stable, a change in the price of an individual commodity denotes a change in the value of that commodity relative to other commodities. An increase in the price of commodity X would induce producers to increase the output of that commodity and encourage consumers to seek cheaper substitutes for it. In times of inflation, it is not immediately clear to what extent a price rise represents a relative price change, which calls for a behavioural response, and to what extent it reflects merely an increase in the general price level, which would require no change in behaviour.
- 70. The distinction between the two is difficult because inflation does not affect all prices simultaneously. Depending on how the inflationary pressure is introduced into the economy and on the pricing practices of different sectors, some prices rise first followed by others, in a staggered

See, Peter Howitt, Constitutional Reform and the Bank of Canada, Paper presented to a conference on Economic Dimensions of Constitutional Reform, Queen's University, 4-6 June 1991, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> John Maynard Keynes, Essays in Persuasion (London: Macmillan and Co. Ltd., 1933), p. 78.

pattern difficult to decipher or interpret. In these circumstances, buyers and sellers find themselves unable to distinguish between relative price changes and price changes that are merely part of the inflationary process. Worthwhile adjustments in production and purchases are not made and wrong turns are taken, leading to missed opportunities and wasted resources.

- 71. Even more serious than the contemporaneous confusion between relative and absolute prices is the uncertainty that inflation creates over the future level of prices. Money, in addition to being a medium of exchange, also serves of course as a standard of value for determining deferred payments and evaluating future transactions. Clearly, the more variable the standard, the less valuable it is. In a world of fiat money with no binding commitment by the monetary authorities to price stability, the standard becomes meaningless. Monetary authorities are free to change the stock of money, and hence the price level, as they see fit from one period to the next. There is no rational way to forecast future price levels in such a system. The increased uncertainty attached to future outcomes increases the risk premium on long-term financing and discourages investments, with adverse effects on capital formation and economic growth.
- 72. The interaction of the tax system with higher prices compounds the disruptive effects of inflation. While attempts have been made since 1973 to adapt the tax system to price changes, indexation has proven too costly to accomplish fully. Thus today, interest costs are fully deductible from business income even though only part of the interest payments represent the cost of borrowing, the rest being comprised of the reduction of the real value of the principal through inflation (and therefore representing in effect repayment of principal); only 75% of realised capital gains are included in taxable income, but there is no adjustment for the fact that in inflationary periods a large part of those gains—the full amount, possibly—is the result of price changes only; under the first-in, first-out accounting method, the cost of inventories is understated, increasing the recorded profits of firms and hence their tax liabilities; similarly, with historical cost accounting, allowable deductions for depreciation understate the true depreciation expense. The overall effect of these distortions on the tax liabilities of the business sector is hard to determine, since in some cases the effect is positive and in other cases negative. But the aggregate effect is less important for economic outcomes than the effect within sectors. As Peter Howitt has argued,

"nonindexation of the tax system matters because it allows inflation to to distort the relative rates of taxation across different classes of investments and different industries. In particular, inflation raises the relative cost of investing in inventories and lowers the cost of investing in nondepreciable capital. It also tends to favour investment in industries, such as utilities, that rely heavily on debt financing . . .

"The distortion of the structure of taxation in turn distorts the allocation of investment. Through this effect, a [higher inflation rate] reduces the efficiency of the economy and the overall productivity of capital. Also, the deductibility of all nominal interest, including the inflation compensation, which does not represent a real cost, encourages firms to engage in debt financing, which, in turn, tends to make the degree of leverage of the corporate sector an increasing function of the [inflation rate]." 19

73. Additional costs arise from the efforts people make to protect themselves against the effect of inflation. In an environment where hedging against unpredictable price level changes may be more important to a firm's ultimate success or failure than improvements in the firm's product or method of delivery, resources will be diverted from the latter to the former. The ability to hedge against inflation becomes more important to the survival of business than efficiency and competition in the production

Peter Howitt, "Zero Inflation as a Long-Term Target for Monetary Policy," in Richard Lipsey, ed., Zero Inflation: The Goal of Price Stability (Toronto: C.D. Howe Institute, 1990), p. 95.

of goods and services. "The rules of the economy's natural selection of individuals for fame and fortune change: finance people are favoured over marketing people, lawyers over product designers, accountants over production managers. People, especially ambitious people, will reallocate their efforts and ingenuity accordingly." The frenzied pace of financial innovation and rampant speculation in real estate (widely viewed as a hedge against inflation) over the past two decades are not unrelated to the unprecedented inflationary experience of that period.

74. Beyond its economic costs, inflation may also generate serious social strife. This result arises from the arbitrary distributive effects that inflation has on income and wealth. Unanticipated price increases confer windfall gains on debtors at the expense of creditors, on landlords at the expense of renters, on the young at the expense of the old. The sense of unfairness thereby engendered is not diminished by the fact that often the same individual may gain as well as lose, and that losses and gains in the aggregate cancel out. One is likely to view his own gains as deserved while inveighing against the losses as being out of his control. And even those who recognize both outcomes as equally unwarranted are unlikely to feel reassured by the system that brings such results about. In these circumstances, demands on governments to intervene on behalf of particular interests or groups are likely to rise. Political intervention, however, can only mitigate the degree to which some groups win and others lose; it cannot undo completely the distributive effects. Public indignation with private markets, therefore, cannot find complete release through political markets. If disenchantment afflicts one sphere it will also infect the other, with the type of disruptive results for social peace of which Keynes cautioned.

#### D. THE COSTS OF DISINFLATION

- 75. The main source of opposition to the goal of price stability is not the goal itself but the anticipated costs of getting there. Even supporters of the goal concede that the transition from positive to zero inflation will be costly, but conclude that the permanent benefits of price stability exceed the transitional costs of getting there. Opponents of price stability reach the opposite conclusion.
- 76. The costs of disinflation arise from two main sources, the entrenchment of inflationary expectations in the minds of market participants and the sluggish response of costs and prices to changes in demand conditions. Entrenched expectations and sticky prices lend inflation a strong inertia, making it difficult to slow down or bring to a halt without collateral damages to the economy. To illustrate, consider an economy that has been inflating at a rate of about 5% for a number of years. Market participants will have come to expect that prices will continue rising at this pace into the future and will set their wage and price contracts accordingly. Assume now that monetary expansion tightens and it no longer accommodates this expected inflation rate. Costs and prices do not respond immediately, but instead continue to rise at their predetermined rates for as long as the periods of the fixed contracts. Since aggregate demand no longer rises sufficiently to clear markets at these prices, sales—and hence output and employment—decline.
- 77. In theory, disinflation may be possible without cost. The requirements for this happy result are flexible prices and a credible disinflation policy. If the policy is believed, then expectations will adjust to conform with it; and if prices are flexible, they will be adjusted to conform with the new expectations and hence with the new demand conditions. The reduction in the rate of monetary expansion, then, will be reflected in a correspondingly lower increase in prices, with real magnitudes remaining unchanged.

Axel Leijonhufvud, "Constitutional Constraints on the Monetary Powers of Government," in Richard B. McKenzie, ed. Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government (Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1984) p. 98.

- 78. Experience on this score, unfortunately, is not that reassuring. Policy credibility cannot be had in practice through a simple pronnouncement by the central bank of a change in policy direction. To be convinced, markets normally need to be shown that the bank is sufficiently determined to stay the announced course. Expectations therefore only adjust after the policy begins to show results, thereby making an economic slowdown inevitable. In addition, prices are sticky. This is particularly true of wages, given the existence of multi-year wage contracts. Thus wages, and hence production costs, are very slow to adjust to changes in the inflation trend. Consequently, when monetary expansion decelerates making it impossible for cost increases to be passed on to consumers, profits suffer and output and employment decline. Experience suggests that these unhappy outcomes are almost unavoidable side-effects of disinflation. In both Canada and the U.S. over the past four decades, periods of significant disinflation have always been associated with recession.
- 79. Supporters of price stability view the costs of disinflation as temporary. The benefits of lower inflation on the other hand are assumed to last indefinitely. Calculations made on this basis show that the present value of the benefits of lower inflation outweigh by a large factor even the largest estimates of the costs of disinflation. <sup>21</sup>
- 80. Opponents of an exclusive focus on price stability are much less sanguine about these cost/benefit calculations. They view the costs of disinflation not as transitional but permanent, or at least lasting a very long time. Put very simply, their argument is that there is no unique "natural" unemployment rate to which the economy gravitates following a shock or disturbance. Unemployment once created tends to persist, which means that the "natural" unemployment rate is largely determined by the actual rate. An implication of this view is that the unemployment resulting from the drive to price stability will be, at least in large measure, permanent. <sup>22</sup>
- 81. The possibility of persistence effects, or *hysteresis* in the current economic jargon, suggests that disinflation policies be proceeded with gradually—to minimize increases in economic slack and unemployment rates—and be complemented with structural policies that promote the efficiency of markets—and thereby increase the speed with which the economy adjusts to any disturbance. It does not imply, as some do argue, that authorities give up on disinflation policies. To do so would amount to establishing a floor below inflation, whatever its rate happens to be at any point in time. Any price shock that raised that rate would automatically raise that floor as well. It does not take much concentration to realise the adverse effects of such a policy on the economy's performance. Inflationary expectations would always exceed the actual rate of inflation, forcing upon monetary authorities the dilemma of choosing between a) accommodation of the expectations, which would lead to an inflationary spiral, and b) resistance, which would leave the economy operating permanently below capacity.

#### E. WHAT IS AN APPROPRIATE MANDATE FOR THE BANK OF CANADA?

82. Price stability has been a key objective of economic policy in Canada throughout the past half-century or so, which is to say throughout the period when governments in Canada have assumed an obligation for regulating the macroeconomic behaviour of the economy. From what we have said in

Howitt, for example, estimates the costs of reducing inflation by one percentage point at 4.7% of GDP and the gains at 125% of GDP, or 27 times greater. See Howitt, (1990), pp. 105-106. For a more recent study yielding an even higher benefit/cost ratio, see Barry Cozier and Gordon Wilkinson, Some Evidence on Hysteresis and the Costs of Disinflation in Canada, Technical Report No. 55 (Ottawa: Bank of Canada, August 1991)

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> For a recent exposition of this view and its policy implications for disinflation, see Pierre Fortin, "The Phillips curve, macroeconomic policy, and the welfare of Canadians", *Canadian Journal of Economics*, XXIV: 4 (November 1991) pp. 774-803.

this report thus far, it should be clear as well that it is an objective we endorse. Moreover, given the Bank of Canada's overall responsibility for domestic monetary policy—which is to say for the rate of expansion of the money supply and, hence, the rate of inflation—it also follows that responsibility for the attainment and maintenance of price stability ought to reside primarily with the Bank of Canada.

- 83. A favourable view of price stability as a policy aim, however, does not imply that price stability ought to be the only concern of monetary policy or to be singled out as the only aim of the Bank of Canada. Support for such a revision to the Bank's existing mandate was weak and limited even among witnesses who were very supportive of price stability in general and of the Bank's current approach for getting there in particular.
- 84. As already alluded to, the key reason advanced by the Government for the proposed revision is that the achievement and maintenence of price stability is the best contribution that monetary policy can make to the promotion of the broader aims of economic policy. The Bank of Canada has strongly endorsed this view. The following statement from the memorandum submitted by the Bank to the Committee concisely sets out the argument:
  - "... money has an absolutely essential function [in the economy]. It is the mediun that links buyers and sellers, savers and investors, lenders and borrowers in all markets in all parts of the country. If our economy is to work well, the money that we use needs to retain the confidence of Canadians that is can perform that function.

"The Bank of Canada has sought to explain that only when money holds its value will it retain confidence. It follows that the underlying basis of monetary policy should be to achieve a rate of monetary expansion that preserves the value of money. In other words, monetary policy should be directed at ensuring that the value of money is not eroded by persistent price rises. Theory and experience have taught us that increases in employment and output cannot be sustained by running an inflationary policy. In fact, since an inflationary policy damages the ability of money to play its crucial role in a monetary economy such as ours, it will worsen economic performance." (p. 8)

- 85. One can support every point made in this statement and still oppose narrowing the Bank's mandate to the single goal of price stability. Indeed, that was the case with most of the witnesses appearing before us. Some witnesses opposed the proposed revision to the mandate because they oppose the aim of price stability itself, deeming it too costly to attain or inconsistent with other desirable objectives (a fixed exchange rate for example). This was not the majority view, however. Most witnesses agreed with the proposition that in the long-run the rate of monetary expansion determines principally the rate of inflation, with no sustainable effects on output growth, employment or other real variables. And they accepted as a corollary instruction that monetary policy should aim for a rate of monetary expansion that delivers price stability over time. Nevertheless, with few exceptions, they opposed making this aim the exclusive focus of monetary policy or, more precisely, they opposed legislating this aim as the exclusive focus of monetary policy. We summarise their arguments below:
  - The proposed revision is unnecessary. This is confirmed first of all by the fact that the Bank of Canada is already pursuing a very firm anti-inflation policy under its existing mandate. Evidently, we do not need to revise the Bank's mandate in order to pursue price stability. Furthermore, international experience suggests that narrowing the Bank's mandate is not necessary for that policy to succeed. That experience indicates that a central bank's independence from government is a more significant factor in the maintenance of low inflation than is the bank's policy mandate.

- The proposed change may have adverse consequences for fiscal policy. If monetary policy were assigned the sole objective of stabilizing the general price level, fiscal authorities at all levels of government would soon interpret this as a licence to shun any responsibility for inflation control. This would lead in turn to distinctly worse macroeconomic outcomes.
- Controlling inflation is not the only legitimate goal of monetary policy. It may be so today, given the current economic conditions and state of economic knowledge, but in the past there have been others. In the 1950s, for example, maintaining low interest rates for the purpose of debt management was an important goal; in the 1960s, maintaining a fixed exchange rate with respect to the U.S. dollar was the overriding objective. Similar or other objectives may loom desirable in the future. We should not, through legislation, set monetary policy on a rigid path that is contingent on specific preferences, economic conditions and knowledge, all of which are subject to change.
- The timing is wrong. There is no consensus in the country for the proposed revision at this point. Enacting it, therefore, would tend to undermine, rather than enhance, the legitimacy of the central bank. Also, given the wide range of divisive issues on the current constitutional agenda, pressing forward with this proposal will compound the already very high level of political friction in the country and divert efforts from the fundamental constitutional issues that have to be addressed.
- Monetary policy has powerful effects on the real economy in the short-run, and the Bank ought not to be absolved of responsibility for these effects.
- 86. A second argument we heard for narrowing the Bank's mandate to the single goal of price stability is that this would improve the Bank's accountability. The essence of this argument is that accountability entails a clear specification of attainable objectives against which the Bank's performance can be measured. The current mandate does not meet this test, so the argument goes, being both too vague and too broad in relation to what monetary policy can reasonably be expected to achieve. David Laidler has framed this argument most forcefully: "the vagueness of the Bank's mandate as currently set out, its concentration on multiple (and perhaps sometimes inconsistent) goals, to say nothing of the obsolescence of the economic understanding which underlies it, all make it difficult to ensure that the Bank is held accountable for its actions. If Parliament is unclear about what it expects from the Bank, it is bound to find it difficult to decide whether, in any particular instance, the Bank has failed to fulfill its designated task."<sup>23</sup>
- 87. The import of this argument is that the Bank's present mandate, standing alone, is not sufficiently precise to enable a fair evaluation of the Bank's performance. It does not make out a case for a mandate narrowly focused on price stability. As we propose below, the Bank's mandate can be supplemented with a process of reporting that will clarify the objectives of the Bank over any time frame relevant to an assessment of the Bank's performance.
- 88. The problem with a mandate narrowly focused on price stability is that it would tend to enhance the Bank's accountability by reducing unduly the Bank's area of responsibility. Price stability, after all, is largely a means to promoting the overall economic well-being of the nation. At the extreme, a single-minded pursuit of price stability without regard to this ultimate objective could be exceedingly costly and counter-productive. The Bank and the Government acknowledge that monetary policy, though powerless by itself to lower unemployment or increase real output in the long run, does have significant real effects in the short-run. In its conduct of monetary policy, the Bank ought to take these effects into account—i.e. it ought to be accountable for them.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> David E.W. Laidler, *How Shall We Govern the Governor? A Critique of the Governance of the Bank of Canada* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1991), p. 10.

- 89. It has been suggested that establishing price stability as the clear, long-term objective of monetary policy would help the Bank resist narrowly-motivated pressures for stimulative actions, which result in higher inflation down the road. As David Slater points out in a submission to the Committee: "History is full of examples of 'clipping the coinage', paying government bills with newly printed money, and borrowing by governments from central banks and the banking systems. In a crunch, a central bank cannot refuse to lend to the national government that is its master no matter what the act says. When governments find themselves with large debt burdens, as Canada does today, the temptation to lighten those burdens by inflation are almost irresistable." (7A:14) In addition to delivering lower inflation then, a mandate strongly focused on price stability may also have the serendipitous effect of bringing about better fiscal policies, by forcing governments to face up to the costs of their spending decisions rather than hide those costs through resort to the invisible inflation tax.
- 90. On the other hand, we also heard concerns that an accountability regime narrowly focused on price stability, to the exclusion of other aims, would tend to tilt the Bank's incentives too far towards a ruthlessly rigid anti-inflation policy. This concern was expressed most strongly by T.K. Rymes in his submission to the Committee: "If the Bank is charged only with price stability, then it can properly turn a deaf ear to those who counsel some concern about the real effects of its rigid adherence to price stability and price stability only. If price stability and price stability only were written into the Bank of Canada Act, then [complaints] from the electorate and its elected representatives about the real variables which govern our economic lives will be shrugged off with the argument that monetary policy is not responsible for such matters." While we do not necessarily consider such conduct from the Bank as likely, it is a logical inference that may be drawn from an excessively narrow mandate.
- 91. In its memorandum to the Committee, the Bank points out that among policy makers in the major countries there is broad agreement on price stability as the appropriate objective of monetary policy. It is surely not without significance, however, that despite this consensus no central bank of any major country operates under a mandate confined to price stability. The proposed European System of Central Banks (ESCB) probably comes closest, and the Bank of Canada memorandum does cite it as an example of the new thinking internationally on the proper role of central banks. The draft statute of the ESCB states that:

"The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability. Without prejudice to the objective of price stability, the ESCB shall support the general economic policies in the Community with a view to contributing to the realization of the objectives of the Community."

- 92. Two points about this mandate deserve being emphasized. One, price stability is proposed as the primary, but not the only, objective of the ESCB. And two, the ESCB would be expected to support the general economic policies of the Community and contribute to the Community's over-all objectives. In other words, the ESCB is viewed as part of the broader structure of public policy instruments of the European Community and its policies would have to be coordinated with those of these other instruments. This arrangement appears to us closer to the framework within which monetary policy has traditionally operated in Canada than the uni-dimensional framework implied by the proposed revisions to the existing mandate.
- 93. A mandate narrowly focused on price stability would in our view be selling money and monetary policy short. It does not reflect the power of money to influence the economy and does not recognize the complex nature of monetary policy. The reason money has been studied so much and

T.K. Rymes, "Entrenching Monetary Rules in the Constitution: Economic and Political Criticisms", presentation to the Sub-committee on the Bank of Canada of the House of Commons Standing Committee on Finance, December 9, 1991, pp. 21-2.

monetary policy creates so much controversy is because money matters and monetary policy has consequences—not just for inflation but for the real economy as well. A commitment to sound money is a prerequisite for the sound performance of an economy based on money. But the responsibility of monetary policy does not end there. Monetary policy has the capacity to influence economic activity in the short run and cannot thererefore be exempt of responsibility for helping cushion economic disturbances and shocks. Also, to repeat a point already made, how price stability is attained and maintained has implications for real economic activity that cannot be ignored. The quicker the path to price stability and the more rigid the policy of pegging it there in the face of price shocks, the more adverse will be the effects on output and employment. Trade-offs in this context are inevitable, and the need for judgement cannot be escaped. The analogy to a delicate balancing act drawn by Michael Parkin before the Committee is very apt: "monetary policy has to walk a tightrope. It's a tightrope on one side of which is unemployment, on the other side of which is accelerating inflation. The central bank, though not a circus actor, is a tight rope walker. It's a blind tightrope walker, furthermore. It's blind in the sense that it can't see where it's going. It's also walking a tightrope that is moving around quite a bit. The winds that blow it keep changing and it's subject to a great deal of uncertainty. But that is the nature of the business." (2:8)

- 94. We are not saying anything here of course that the Government and the Bank of Canada do not already know. The discussion paper *Canadian Federalism and Economic Union* explicitly recognizes that the "speed by which [price stability] is achieved will be important in shaping economic activity" and cautions that "monetary policy should be conducted with due cognizance of the path to price stability that best contributes to other Canadian economic objectives." (p.39) The Bank of Canada, in its memorandum to the Committee and in the testimony of John Crow appearing before us, has taken a similar position. The irony is that the proposed revisions to the Bank's mandate, made in part in order to clarify the the Bank's responsibilities, would be misleading in this regard, leaving the mistaken impression that monetary policy would no longer require judgement and the Bank could be turned into a computer appropriately programmed.<sup>25</sup>
- 95. As the agency responsible for the management of the national currency, the Bank of Canada must inevitably be concerned about its value. Maintaining the value of the currency—i.e. price stability—must be a central goal of the Bank. The current mandate of the Bank explicitly recognizes this goal. It identifies other goals for the Bank as well. This makes it difficult to extract the policy aims of the Bank at any one time from a reading of the mandate alone. But it also has the virtue of flexibility, allowing the Bank to shift its policy focus as conditions, knowledge and priorities change. And it provides a constant reminder to the Bank that, in the pursuit of price stability, it must not ignore other objectives of public policy over which its actions can have an influence.
- 96. Clarity of policy aims and accountability for achieving them do not require a narrowly focused mandate. They can be accomplished through a process requiring regular reports to Parliament by the Bank on the specific targets of monetary policy and plans for achieving them, along the lines suggested in *Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity*.

For example, see testimony of Douglas Peters before the Committee, 2 December 1991, *Proceedings and Evidence* Issue No.3, p. 26.

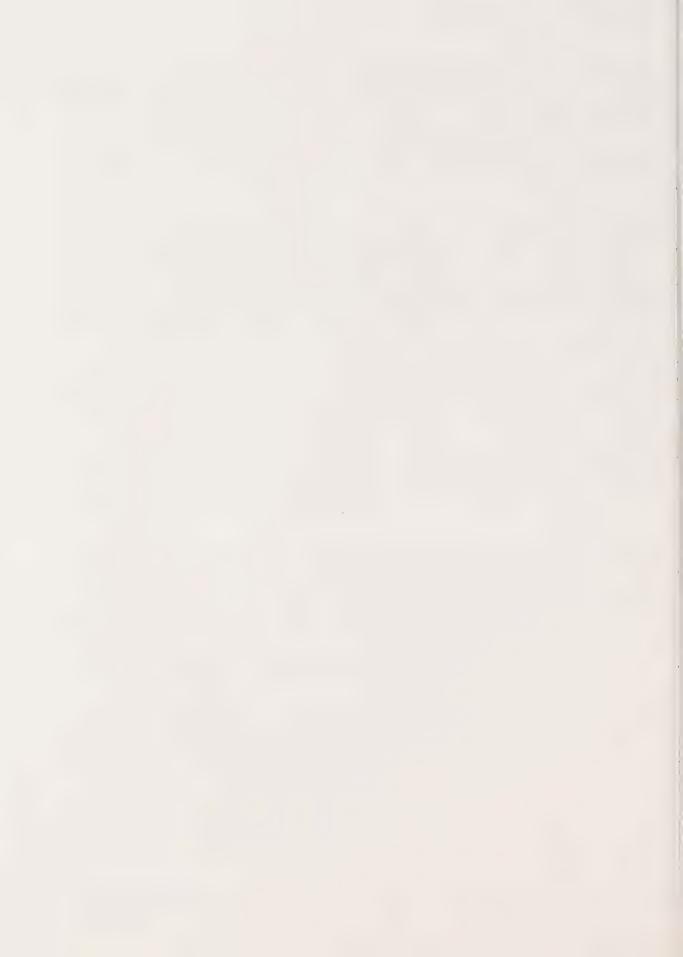
#### The Committee therefore recommends that:

#### Recommendation 1

The present mandate of the Bank of Canada, as set out in the preamble to the Bank of Canada Act, remain unchanged.

#### Recommendation 2

The Bank of Canada Act be amended to require that the Bank of Canada report to Parliament each year on current and anticipated economic conditions and on the intended course of monetary policy over the short and medium term, in light of those conditions. One of these reports would be tabled in Parliament in conjunction with or following the tabling of the Governor's annual report to the Minister of Finance, in March of each year. A follow-up report would be tabled in the fall. These reports would be automatically referred to a designated committee of Parliament, which could invite the Governor to appear before it and defend the Bank's reports.



## **CHAPTER III**

# Governance of the Bank of Canada

- 97. In his pamphlet for the C.D. Howe Institute, Prof. David Laidler outlines some possible guidelines for a revised system of governance for the Bank of Canada. That document has become the focus of attention for an update of the institutional and legislative structure under which the Bank operates. While the mandate of this Committee is to examine the recent Constitutional proposals of the federal government as they relate to the Bank of Canada, the C.D. Howe pamphlet has overtaken the government proposals as the point of departure for much of what the Committee heard.
- 98. This pamphlet makes the case for a revision of the Bank of Canada's mandate, instructing the Bank to maintain medium-term price stability. And in addition, it recommends that changes be made regarding the governance of the Bank. In particular it outlines several areas in which that governance is currently deficient, namely in the areas of independence/accountability and legitimacy.

#### THE ISSUES

## 1. Accountability

- 99. Accountability concerns the extent to which individuals or organizations are answerable for their actions. Organizations build into their constitutions such a chain of responsibility and central banks are no different. But to whom should the Governor of the Bank of Canada give account, and what should be the manner in which he is held accountable?
- 100. It is generally felt that the major public institutions of the nation should be part of the democratic process or accountable to that process. At issue is how that accountability takes place, what happens when it is apparent that performance is not satisfactory, and how might this process affect bureaucratic behaviour. In the case of monetary policy there is a trade-off, perceived if not actual, between the desire for accountability and the argument that central bank independence is needed for the proper conduct of that policy.
- 101. The most important aftermath of the "Coyne Affair" is today's explicit recognition that monetary policy is ultimately the responsibility of the federal government. The day-to-day operation of monetary policy rests with the executive of the Bank of Canada. Its conduct takes place within an environment of co-operation and consultation with the Minister of Finance.
- 102. Should there ever be a profound disagreement between the Bank and the federal government, the Minister of Finance, with the consent of the Cabinet, can issue a directive to the Governor which details the policy to be followed. It is this power which makes monetary policy ultimately subservient to the wishes of the federal government.

David E.W. Laidler, May (1991) op. cit.

- 103. In the event that such a directive is ever issued, it is likely that the Governor would resign; after all, if he could live with the government's directive, there would be no need to issue it in the first place. And several witnesses have pointed out that such a resignation could trigger serious, adverse consequences in Canadian financial and foreign exchange markets. As such, the directive power has been compared by some to a weapon of such destructive power that it is in fact impotent because no one would contemplate using it.
- 104. The consequences of a directive, however, depend upon its nature. As long as participants in the economy are aware of the broad thrust of existing monetary policy and are fully apprised of the bearing of any directive, they can judge its appropriateness. If a directive represents a turn for the worse, it would likely have negative consequences. If it represents a turn for the better, it would likely not.
- 105. In this respect, the power of directive represents a potent weapon, one which can and should be used in the appropriate circumstances. It confers upon the federal government the power to ultimately determine the course of monetary policy. At the same time, these institutional arrangements allow the Bank of Canada to conduct monetary policy as it sees fit on a day to day basis and to use its expertise to develop medium and long-term policy. Should there be a disagreement between the two arms, the policy debate leading up to a directive, and the publicity that would accompany it will enable the market to pass appropriate judgement.
- 106. The directive represents only one aspect of the chain of accountability, albeit a most dramatic one. But there are other, more informal, avenues by which the Governor of the Bank must answer for his actions. These include his regular contact with the Bank's Board of Directors and the consultation with the Minister of Finance. And his term of office is renewable, requiring nomination by the Board and approval by the federal government.

## 2. Legitimacy

- 107. Legitimacy can be thought of as a somewhat different concept, independent of accountability. It deals with the manner in which monetary policy and its implementation are decided upon, and whether Canadians see that process as representative of their wishes and aspirations, or at least in their best interest.
- 108. The matter of legitimacy, as it applies to the Bank of Canada, refers to the feeling that this institution has little support among Canadians for its actions. In part, this represents a complaint about the stance of monetary policy, but in part it also represents a complaint about the way that policy is determined. Even supporters of current monetary policy question this process.
- 109. The questioning of the Bank's legitimacy stems from the feeling that policy is determined by a very small group of individuals who are unresponsive to the wishes and needs of Canadians, and that no sufficiently powerful body stands competent to oversee these decisions. There is of course policy debate within the Bank, but it takes place within a hierarchical structure where participants are subordinates of the Governor. Such debate is quite different than that which would take place in a forum of equals. Compounding this is the accusation that the actions of the Bank inadequately take into account the diversity of economic conditions in the various regions of Canada.

## 3. Independence and Inflation

110. According to Robin Bade and Michael Parkin, current research suggests that monetary policies will differ "... depending on whether the policy making agent is a discretionary democratically-elected relatively short-lived government or rule-governed, autonomous and relatively

long-lived central bank for which reputation is an important consideration."<sup>27</sup> More specifically, this research is suggesting that countries with independent central banks enjoy lower rates of inflation, other things being equal, than do countries where monetary policy is more directly controlled by fiscal authorities. It also suggests that independence with commitment to a price stability mandate may be preferable to independence with discretion.

- 111. Although it is a commonly held principle that modern political institutions should be directly and clearly accountable to the democratic process, it is also recognized that democratic institutions can fail to act as they should. Methods of restraining government are not uncommon. There is also a great deal of evidence to suggest that the direct control over monetary policy by governing institutions does not result in monetary policy conducted in the best interests of the populace.
- 112. It is now widely believed that changes in the pace of monetary expansion lead ultimately to changes in the pace of inflation. This occurs only after some time, a period which is generally long and unpredictable. Immediate effects of monetary expansion, however, often manifest themselves in real-side effects.
- 113. There exists a tendency, then, for the political abuse of monetary policy as a consequence of the short-term beneficial effects of monetary expansion, coupled with a political cycle whose duration is short when contrasted with the lengthy process required for monetary policy to fully impart its effects on the price level. Furthermore, money creation can also be used as an alternative to taxation or borrowing from the public, and as such represents a means of financing fiscal initiatives.
- 114. This, in short, is the rationale for the independence of monetary authorities. To quote Professor Howitt:

"It appears that the more control a government is able to exert over the choice and conduct of the officials of the central bank, the more is the long-run objective of low inflation subjected to the dictates of either government fiscal needs or the political expediency of exploiting a short-run tradeoff between inflation and unemployment." <sup>28</sup>

- 115. Several studies have attempted to put to the test this notion that central banks which are not independent of governments tend to have an inflationary bias to their policies. As a general rule, they have concluded that a statistical relation exists between these variables and that it cannot lead one to reject the hypothesis outlined above. <sup>29</sup>
- 116. While independence appears to have the advantage of greater stability of prices, it also appears to have the advantage of less variability. From the latter part of the 1970s to the middle 1980s, central governments in the United States, United Kingdom and Germany have moved from the left side of the political spectrum to the right side. The change in monetary policy, reflected in the change in the rate of inflation, was directly related to the degree of bank independence. Where the monetary

R. Bade and M. Parkin, *Central Bank Laws and Monetary Policy*, Department of Economics, University of Western Ontario, London, Ont. October 1988, p. 3.

Peter Howitt, Constitutional Reform and the Bank of Canada, Paper presented to a conference on Economic Dimensions of Constitutional Reform, Queen's University, June 4-6, 1991, p. 7.

For an analysis of this issue, and a report on earlier studies, see: A. Alesina, "Macroeconomics and Politics", in S. Fischer ed. NBER *Macroeconomics Annual*, 1988, The MIT Press, Cambridge Mass., 1988.

authorities were the most independent, in Germany, monetary policy appears to have been least susceptible to changes in political whims. Where these authorities possess the least amount of independence, the United Kingdom, the shift in monetary policy was the most dramatic.<sup>30</sup>

- 117. A more recent study has examined the role of political institutions and the relationship between monetary and fiscal policy.<sup>31</sup> The study concluded that central bank independence tended to lead to low inflation, even when the fiscal authorities ran high budget deficits. Where central banks tend to be less independent, fiscal deficits are more likely to be accommodated through monetary actions.
- 118. These studies did not find any evidence that countries with low inflation suffered any long-term penalty with respect to other economic variables such as output or employment.

## ALTERNATIVE CENTRAL BANK MODELS 32

### A. The Existing Bank of Canada Model

- 119. The Bank of Canada now operates under a very broad mandate which instructs it to protect the external value of the dollar and to control fluctuations in prices, output and employment. On a day to day basis, it is independent of the government of Canada, even though it is the federal government which is ultimately responsible for monetary policy and even though there is close consultation between the Bank and the Minister of Finance. For all practical purposes, then, there is a separation of functions between the body spending money and the body printing it.
- 120. The federal government appoints 12 directors to the Bank who, in addition to the Governor and Senior Deputy Governor, constitute the Board of Directors. These "citizen" directors are appointed for three year renewable terms and concern themselves for the most part with the non-monetary aspects of bank governance. The Bank of Canada Act specifies that these directors be from diverse backgrounds and it is currently government practice that they come from the various regions of Canada, although there is no legislative requirement that this be the case. Subject to government approval, these directors choose the Governor and his senior deputy, and set their salaries.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Ibid. p. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> V. Grilli et al. "Political and monetary institutions and public financial policies in the industrial countries", *Economic Policy, A European Forum*, Vol. 13 (October 1991), p. 342-392.

<sup>32</sup> These central bank models have been compiled from several sources:

J. B. Goodman, Central Bank — Government Relations in Major OECD Countries, A Study Prepared for the Joint Economic Committee Congress of the United States, August 1, 1991;

R. Bade and M. Parkin (1988);

W. D. Coleman, Monetary Policy, Accountability and Legitimacy: A Review of the Issues in Canada, Department of Political Science, McMaster University, Hamilton, Ont., 1990;

Bank of Canada, Memorandum on Bank of Canada Functions and Responsibilities and Appendix on Central Bank Arrangements in Other Countries, Submitted to the House of Commons Standing Committee on Finance, Sub-Committee on the Bank of Canada, Ottawa, 1991;

Board of Governors of the Federal Reserve System, *The Federal Reserve System—Purposes & Functions*, Washington, D. C. 1985

Canada, Canadian Federalism and Economic Union: Partnership for Prosperity, Ottawa 1991; D. Laidler (1991);

Commission of the European Communities, *Economic and Monetary Union*, Communication of the Commission of 21 August 1990, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990; and Euromoney Research Guides, *The 1991 Guide to Currencies*, Euromoney Publications PLC, London, 1991.

- 121. Monetary policy is neither formulated nor implemented by the Board of Directors. It is really the senior management of the Bank (the Governor, Deputy Governors, and advisors who meet daily) which performs these functions. Outside directors do no more than give evidence as to the economic conditions prevailing in their respective regions. They do perform a useful role in ensuring that the corporate entity is managed competently.
- 122. While the Bank and the government co-operate in the conduct of economic policy through regular consultations between the Minister of Finance and the Governor, or their delegates, it is clear that monetary policy originates with the Bank. It is only in the event of a significant disagreement between the Bank and the Minister that the Minister may, with the approval of Cabinet, issue a directive to the Bank which must be obeyed. Such a directive has never been issued to date.
- 123. In the past, it had become clear that the Department of Finance and the Bank of Canada were using quite different forecasts of inflation, indicating that the research groups were not co-operating fully. In the 1991 federal budget, however, the fiscal and monetary authorities jointly offered inflation targets for a five year period.
- 124. The Governor of the Bank of Canada must submit an annual report to the Minister of Finance and appears before Parliamentary committees when called. The Bank's budget is not controlled by Treasury Board and in this respect differs from mainline government departments. There has been some recent controversy as to rate of increase of wages and salaries within the Bank as these increases exceeded the ones offered to employees of the federal government.
- 125. The Bank is accountable in the sense that the Governor meets regularly with the Minister of Finance, he appears before Parliamentary committees, his appointment is subject to government approval, and he is subject to a Ministerial directive.

## B. The Proposed Federal Government Model

- 126. The key feature of the federal constitutional proposals is the change in the mandate of the Bank of Canada, making it responsible solely for the attainment of price stability over the medium term. The discussion associated with this proposal argues that a clarification of the mandate would help to facilitate greater harmonization of the fiscal policies of the federal and provincial governments and the monetary policy of the Bank of Canada. In terms of institutional governance, the proposals are less dramatic.
- 127. These proposals provide for directors to be nominated by the federal government after consultation with provincial governments. These directors would chair regional consultative panels which would enable the Bank of Canada to better keep abreast of regional conditions. They would also make the appointment of the Governor subject to ratification by the Senate and mandate that the Governor appear before Parliamentary committees and meet with federal and provincial ministers of finance on a regular basis.

### C. The Laidler Model

- 128. The model put forward by Professor Laidler in his C. D. Howe pamphlet also has as a key component the provision of a zero-inflation mandate.
- 129. His governance proposals are quite extensive. The Minister of Finance should be presented with short lists of candidates for director which have been provided by the provincial governments, although the federal government would be under no obligation to choose from those lists. These

2.1

directors would be appointed for relatively long periods of time, at least seven years, and these positions would be full time and well paid. This board would have real power in determining the conduct and implementation of monetary policy. Consequently, nominees would be expected to have some competence with respect to monetary policy and have access to some independent research capability.

- 130. Although he is not explicit on the size of the board, Prof. Laidler appears to support a small board in which the majority would be outside appointees, who would be regionally, but not necessarily provincially, based. These appointments would be staggered so that the composition of the board cannot be drastically altered except in extraordinary circumstances.
- 131. The current degree of independence of the Bank of Canada should be maintained. The federal government should continue to have the power to issue a directive to the Bank.

### D. The Federal Reserve Model

- 132. The Federal Reserve System in the United States constitutes its central banking authority. This system is fairly complex by the Canadian standard. The Federal Reserve Board of Governors comprises seven members appointed by the President to 14 year non-renewable terms, staggered in such a way that a position comes up every second year. The Chairman and Vice-Chairman are appointed by the President from this Board for a four year renewable term. All of these appointments are subject to Senate ratification. Monetary policy is decided upon by this Board. The Federal Reserve, through its Chairman, must report to Congress twice annually on monetary policy at which time he presents monetary targets as well as his assessment of the economy. There is also frequent contact with Congressional and Administration officials. There is no means by which Congress or the Administration may instruct the Federal Reserve as to the appropriate conduct of monetary policy. Because of this, the Federal Reserve System is generally regarded as independent of political influence.
- 133. The United States is divided into 12 Federal Reserve districts, each with its own reserve bank. The stock of these banks is owned by member institutions in the district. These banks perform certain regulatory and payments functions. The presidents of these reserve banks are not expected to be advocates for their regions but to take a national view of monetary policy.
- 134. Monetary policy in the United States is conducted by the Federal Open Market Committee (FOMC) which is comprised of the seven members of the Board of Governors and the Presidents of five reserve banks, one of which is always the FRB New York. It is these features which give the federal reserve system its regional flavour.
- 135. The Board of Governors and the Federal Reserve Banks have full financial authority to establish their own budgets. They are not dependent upon the federal government for financing.
- 136. The striking feature of the Federal Reserve System is the extent of independent research and public commentary on monetary policy that it produces. Every Reserve Bank has a research department which produces an economic journal published at least quarterly. These banks also sponsor symposia, conferences and seminars, the results of which are also distributed widely. It is this capacity which has enabled certain banks to be in the forefront of the debate on monetary and economic policy and has enabled Presidents of the reserve banks to speak out independently on such topics. The President of the Federal Reserve Bank of Cleveland, for example, is now one of the leading proponents of a zero inflation mandate for American monetary policy.

### E. The German Model

- 137. The German model is similar to the American Federal Reserve System in the sense that a high degree of regional representation exists in recognition of the federal system of government.
- 138. The Central Bank Council consists of the presidents of the eleven state central banks, plus members of the Bundesbank's directorate, up to ten. These appointments are for a period of eight years and are renewable, with revocation possible only in the case of incompetence or neglect of duty. It is this body which sets monetary policy. Members of the federal government may participate, without vote, in Central Bank Council deliberations. In response to a request by a government member, the Council may delay a decision for no more than two weeks.
- 139. The members of the directorate and the president and vice-president are nominated by the federal government. The presidents of the state central banks are now appointed by the upper chamber, based on proposals from the state governments. They are not, however, expected to be regional advocates.
- 140. The Bundesbank in Germany determines monetary policy. The Bundesbank enjoys considerable independence from the federal government and there is not a strong chain of accountability between the Bank and any level of government or Parliament. Although the Bank is required by law to support government economic policies, this support is qualified by the fact that it not hinder or threaten monetary stability. The Bundesbank is independent of instructions from the federal government, even, it appears, in the event of serious disagreement between the Bank and the government. As well, it is independent in its own budgetary affairs. The Bundesbank may extend short-term credit to various government agencies although it is not obliged to do so. Its holdings of government bonds is for monetary policy reasons, not for financing the fiscal requirements of the government.

### F. The French Model

- 141. The French system of monetary control confers little power to its central bank, the Bank of France. Its role in the formulation of monetary policy is advisory only, although it does execute that monetary policy. In the final analysis, monetary policy comes from the Ministry of Finance, although there is a relatively complicated structure of agencies (the Bank, the National Credit Council, and the Banking Control Commission) involved in the process.
- 142. The implementation of monetary policy is done through a General Council of twelve members. One member is appointed internally from the Bank while the remainder are appointed by the Minister of Economics and Finance. The term of office is six years. The Governor and two deputies are appointed by the President on an indefinite basis although the practice has been to limit terms to five years. Budgetary authority resides with this General Council.
- 143. The Minister of Economics and Finance has the power to review and even postpone all decisions of the General Council. He appoints an auditor, "censeur", to preside at all council meetings and this auditor may oppose any council decision, at which point the matter must be reconsidered at a future date. This power, in addition to the fact that monetary policy is set at the Treasury, with consultation of the Bank, indicates that little independent authority rests with the Bank.

#### G. The British Model

144. The Bank of England is the central banking authority in the United Kingdom. It, like the Bank of France, has little independent authority in setting monetary policy.

- 145. Similar to the situation in Canada, the Bank of England is subject to directives issued by the Chancellor of the Exchequer. Because of the close consultation that takes place between the Bank and the government, no need has ever arisen for such to be issued.
- 146. Both the Bank and the Treasury engage in research on economic and monetary matters, with officials from both meeting regularly to discuss their economic reports. In the end though it is the Governor of the Bank who expresses his views while the Chancellor of the Exchequer makes the ultimate policy decisions.
- 147. The Bank of England is governed by a Court of Directors, including the Governor, the Deputy Governor and sixteen other directors, of which no more than four may be internal to the Bank. Although this body meets regularly it is not active in making policy decisions.
- 148. All appointments are made by the Crown, with the term for directors being four years and the Governor and deputy at five years. The Bank has independent authority over its own budget.

### H. The European Community Model

- 149. The nations of the European community are moving inexorably toward economic and monetary union. With this, the Members of the Community see a need for a new institution which will play the role of the central bank for that community.
- 150. The new Eurofed constitution would have three basic principles: 1. it would have price stability as its objective; 2. it would be independent of government at both the national and community levels; and 3. it would be accountable to the democratic process.
- 151. The price stability commitment is to be included within the legislation creating the new monetary body. This gives it much more strength than would be the case with a simple verbal commitment. But the Commission does not see even this as sufficient. It calls in addition for the full independence of the central monetary body as well as national independence for each of the constituent central banks.
- 152. With independence comes the need for some kind of democratic accountability. The details have not yet been worked out, but essentially this would be achieved by having the new body report to the central parliament and by imposing rules by which board members are chosen to the new body. A council of governors of constituent central banks would set monetary policy. Day to day operations would be the responsibility of a smaller board of directors representing the central body. These members would be chosen on the basis of their professional competence, for terms of eight years. While the council of governors would make recommendations in this regard, the final choice would be made by the European Council. The choice of the president and vice-president would be subject to consultation with the European parliament. These terms should be non-revocable, although it is not clear whether they could be renewed.
- 153. An important feature of the new central body is that monetary and fiscal policies of the community are to be harmonized and that the central body will not guarantee the debt of member states. Nor will privileged access to capital markets be granted to these nation states.
- 154. With full monetary integration, the European community will have one currency and central bank institutional organization resembling that of the American federal reserve system, with the national central banks playing the role of the reserve banks in the U.S.

### WHAT THE COMMITTEE HEARD

- 155. The federal proposals for Bank of Canada governance did not receive much prominence during the Committee's investigation. Most witnesses, when discussing governance issues, went well beyond the government's suggestions, using as a point of departure the model presented in the C.D. Howe pamphlet authored by Professor Laidler.
- 156. The issues of concern can be placed in the followed categories: the need for greater legitimacy and diffusion of power within the Bank; independence of monetary policy and its effects on economic variables, most notably inflation; and the accountability of Bank actions to democratic institutions.
- 157. Legitimacy was identified by a number of witnesses as a key problem with the Bank of Canada. Professor Fortin saw the root of the problem as the concentration of power within the Bank and suggested as a solution that directors be full time and well paid with research facilities and long overlapping terms. With such directors being responsible for monetary policy, it would have the appearance of being more in touch with the wishes and needs of Canadians. Professor Laidler also saw monetary policy as being more stable if conducted by a well-informed committee rather than a single individual.
- 158. Also, according to Professor Pierre Fortin, there is a perception that the Bank of Canada "... is being run by a non-representative, unresponsive, monolithic and self-perpetuating clique of bureaucrats." (5:5) Despite the fact that the Board of Directors has a strong flavour of regional representation, this has little impact in enhancing legitimacy because the Board has no power in setting monetary policy. More important, though, is what Professor Fortin saw as "...the excessive concentration of power in the hands of one individual, the governor..." (5:6) The diffusion of power among individuals or institutions seems to him to be a prudent practice employed in most other large organizations.
- 159. As part of the government's proposals for an enhanced role for directors, it recommended that they chair regional consultative panels. Most witnesses had little to say on this topic, although Dr. Neufeld thought these proposals should be dropped. He viewed the real problem as one of inadequate fiscal policy harmonization across the nation and argued that regional panels might be useful in such a context. They are not needed to provide access to regional information and might be counter productive if they give the impression that monetary policy could be conducted along regional lines.
- 160. To some extent, accountability and independence are contradictory. Strict accountability can mean strict control if it leads central bank officials to behave not in ways they think appropriate but in ways their political masters think appropriate. At present, the Bank of Canada Act appears to have achieved a good compromise between the independence of the central bank while at the same time making it ultimately accountable to a democratically elected government.
- 161. Most witnesses supported the concept of a relatively independent central bank, believing that such independence will generally provide better monetary policy than would be the case if the bank were beholden to fiscal authorities. Professor Howitt went so far as to suggest that there should not even be active co-ordination with fiscal policy since this might threaten independence. He saw the biggest danger with central banks occurring when they continually monetize deficits.
- 162. There is a very real trade-off then between two desired elements in the structure of the Bank. Economists like independence but at the same time most people feel that the Bank cannot be fully independent of our democratic institutions—it must be accountable. Professor Howitt argued that

enhancing the legitimacy of the Bank improves its independence. If power is diffused among several people, if they have been nominated by provincial governments and ratified by an elected Senate, their monetary policy decisions would be difficult to overturn through the use of section 14 of the Bank of Canada Act. Perceived legitimacy of the institution of the Bank of Canada is a substitute for after the fact accountability of the institution for its actions.

- 163. Professor Parkin described the Bank of Canada Act as good compromise, one which "...cleverly combines independence of the central bank with ultimate political control and ultimate political authority in the hands of the Minister of Finance." (2:11) Professor Howitt also approved of the balance now existing with the potential use of the section 14 provision and preferred that it continue to be at the disposal of the government, even if the Board of Directors were to take on a real role in formulating monetary policy. There was some disagreement on this point as Professor Chant felt that the directive cannot work effectively when the responsibility for monetary policy is shared among several individuals. Professor Fortin suggested that a directive would be issued to the Bank of Canada. Those who support the directive would state so publicly and remain. Those who oppose it would resign. Most other witnesses saw no need to alter this provision while Professor Courchene thought it should be dropped if the governance provisions of the Bank of Canada were enhanced.
- 164. Whereas most witnesses argued in favour of central bank independence, some felt that even day to day responsibility for monetary policy should be in the hands of the federal government, fully integrating central bank functions inside the government bureaucracy. In this regard Professor Rymes suggested a Department of Monetary Affairs which would undertake the functions now handled by the Bank of Canada. This would make it clear to people that monetary policy is in fact the responsibility of the government and makes it accountable in the same way that other government departments are accountable. Such an approach is consistent with his view that monetary policy can and should accommodate several goals and should be harmonized with fiscal policy. He also suggested that the directive power of the government has actually enhanced the power of the Governor of the Bank of Canada rather than having curtailed it.
- 165. The Governor, Mr. John Crow, testified before the committee on two occasions. He argued strongly for a price stability mandate and linked it to accountability. The point he raised was that observers are better able to judge the Bank if it has a single mandate and this mandate refers to a variable which is under the ultimate control of the Bank's actions. He also pointed out that there now exists a number of relationships between himself and the Board of Directors and the Minister of Finance and this latter relationship might have to be re-appraised in a changed system of governance.

### THE COMMITTEE'S MODEL

- 166. Despite the many calls for a change to the institutional structure of the Bank of Canada and the many alternatives from which we might choose, the Committee is of the opinion that none of the models have demonstrated their obvious superiority over the current structure of the Bank of Canada. Hence we are reluctant to recommend any wholesale changes to the way the Bank is organized and the way in which it conducts its affairs.
- 167. The Committee is of the opinion that the existing relationship between the Bank of Canada and the Government of Canada strikes a good balance between independence and accountability. The Governor of the Bank of Canada works in an environment of close consultation with the Minister of Finance, extensive independence in the day-to-day operations of the Bank, all subject to a possible directive issued by the Minister. The Committee believes that this balance has served Canada well. We further believe that any major change to the institutional structure of the Bank would put such a balance in jeopardy without any certain prospects of offsetting benefits.

168. The Committee has been convinced by the evidence that it would be undesirable to lessen the degree of independence of the Bank. A central bank too heavily influenced by politicians could well create a bias in favour of greater inflation and this would be clearly undesirable, especially in light of the great efforts and high cost borne by the economy to reduce the rate of inflation in the past few years. On the other hand, greater independence of the Bank would make the Minister of Finance far less accountable for the path of monetary policy. This would tend to erode the system of dual responsibility for monetary policy that has existed in Canada over the past three decades and thereby undermine the egitimacy of monetary management in Canada. In a democratic society, a public policy instrument as powerful as monetary policy cannot be entirely removed from the political process. The Parliament of Canada should continue to be a legitimate and effective forum in which monetary policy is debated, which implies that the elected government must remain ultimately accountable for the monetary policy followed.

169. The Committee feels that the concerns of witnesses regarding the concentration of decision naking power with the Governor and the lack of regional input in such decision making have merit, although we are not convinced that the extent of the problem is very great. It is likely that minor changes to the Bank's institutional structure could rectify these real or apparent flaws. The Committee herefore makes the following recommendations:

### **Recommendation 3**

Monetary policy should continue to be formulated and conducted by the Bank of Canada, with the ultimate responsibility resting with the federal government. That government should continue to maintain the power to issue a directive to the Bank regarding the conduct of monetary policy.

#### Recommendation 4

The current practice of maintaining a regional balance on the Bank of Canada's Board of Directors should be enshrined in law and some, but not all, directors should be chosen for their expertise in monetary policy.

#### Recommendation 5

In order to foster better public understanding of the workings of monetary policy, some Board and Executive Committee meetings should be held in locations in Canada outside of the National Capital Region.



# APPENDIX A

# **List of Witnesses**

Associations and Witnesses	Issue No.
Bank of Canada	
John Crow, Governor	1, 8
Brian Heidecker, Director	7
Frederick Hyndman, Director	7
John T. Douglas, Director	7
Gorden Thiessen, Senior Deputy Governor	8
Charles Freedman, Deputy Governor	8
Canadian Bankers' Association	
Helen Sinclair, President	7
Thomas Rymes	5
Carleton University	
Alec Chrystal	8
City University Business School	
Confédération des caisses populaires et	
d'économie Desjardins du Québec	
Yves Morency, Vice-president	7
Gilles Soucy, Chief Economist & Director	7
Japan Centre for International Finance	8
Rei Masunaga, Deputy President	
Macaulay, Chusid & Freedman	8
Larry Grossman, Counsel	
John McCallum	6
McGill University	
William Coleman	6
McMaster University	
Mortgage Bankers Association of America	8
Lyle E. Gramley, Chief Economist	
David Slater	7

Associations and Witnesses	Issue No.
Doug Purvis Thomas Courchene Queen's University	7 2
Royal Bank E.P. Neufeld, Executive Vice-President	3
John Chant Simon Fraser University	7
Strategico Mitchell Sharp, Policy Associate	8
Toronto Dominion Bank Douglas Peters, Senior Vice-President	3
Trust Companies Association of Canada John Evans, President & CEO	4
Gordon Boreham University of Ottawa	4
Pierre Fortin University of Quebec	5
Peter Howitt David Laidler University of Western Ontario	5 2

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance (Issue No. 34, which includes this report) is tabled.

Respectfully submitted,

MURRAY DORIN, M.P.,

Chairman.



# **Minutes of Proceedings**

MONDAY, FEBRUARY 24, 1992 (44)

[Text]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 2:00 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Acting Chairman, René Soetens, presiding.

Members of the Committee present: Steven Langdon and René Soetens.

Acting Members present: David Bjornson for Greg Thompson, Don Blenkarn for Clément Couture, Pat Sobeski for Brian White and John Manley for Diane Marleau.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of the First Report of the Sub-Committee on the Bank of Canada.

After debate, on motion of Don Blenkarn, it was agreed,—"That the First Report of the Sub-Committee on the Bank of Canada be adopted as the Committee's Eighth Report to the House and that the Chairman present it to the House".

It was agreed,—"That the Report be printed in tumble format".

It was agreed,—"That the Committee print an additional 1500 copies of Issue No. 34 of the Committee's *Minutes of Proceedings and Evidence*, which contains the Eighth Report to the House".

At 2:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin Clerk of the Committee













# Procès-verbaux

:44) E TNNDI 74 EĘNBIEB 1887

[noitoubar]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 14 heures dans la salle 269 de l'édifice de l'ouest sous la présidence de René Soetens (président suppléant).

Membres du Comité présents: Steven Langdon et René Soetens.

Membres suppléants présents: David Bjornson remplace Greg Thompson, Don Blenkarn emplace Clément Couture, Pat Sobeski remplace Brian White et John Manley remplace Diane Marleau.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafitiou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité examine le premier rapport du Sous-comité sur la Banque du Canada.

Après débat, sur une motion de Don Blenkarn, il est convenu,—Que le premier rapport du Sous-comité sur la Banque du Canada soit adopté en tant que huitième rapport du Comité à la Chambre et que le président le présente à la Chambre.

Il est convenu,—Que le rapport soit imprimé tête-bêche.

Il est convenu, —Que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires de plus du fascicule nº 34 de ses Procès-verbaux et témoignages, dans lequel figure le huitième rapport à la Chambre.

A 14 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin



Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages relatifs au Comité permanent des finances (fascicule n° 34, qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

MURRAY DORIN, député.

7 5	Peter Howitt David Laidler Université de l'Ouest de l'Ontario
ς	Pierre Fortin Université du Québec
t	Gordon Boreham Université d'Ottawa
Þ	Association des compagnies de fiducie du Canada John Evans, président et chef de la direction
ε	Banque Toronto Dominion Douglas Peters, vice-président principal
8	Strategico Mitchell Sharp, conseiller en politique
L	John Chant Université Simon Fraser
ε	Banque du Royale E.P. Neufeld, vice-président directeur
7 <i>L</i>	Doug Purvis Thomas Courchene Université Queen's
Fascicule n <sup>o</sup>	Associations et témoins

# **VANNEXE A**

# Liste des témoins

Fascicule no	Associations et témoins
	Rangus du Ganada
1, 8	Banque du Canada John Crow, gouverneur
L	Brian Heidecker, directeur
L	Frederick Hyndman, directeur
L	John T. Douglas, directeur
8	Gorden Thiessen, premier sous-gouverneur
8	Charles Freedman, sous-gouverneur
	Association des banquiers canadiens
L	Helen Sinclair, présidente
ς	Тротая Кутея
	Université Carleton
8	Alec Chrystal City University Business School
L	Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
L	Yves Morency, vice-président Gilles Soucy, économiste en chef et directeur
	Japan Centre for International Finance
8	Rei Masunaga, sous-président
	Macaulay, Chusid & Freedman
8	Larry Grossman, conseiller juridique
9	John McCallum Université McGill
9	William Coleman Université McMaster
8	Mortgage Bankers Association of America Lyle E. Gramley, économiste en chef
L	David Slater
1	ואס חואף חואף מו

### Recommandation no 4

Le comité recommande que le maintien d'une représentation régionale équilibrée, comme celle qui existe actuellement au sein du Conseil d'administration de la Banque du Canada, soit entériné dans la loi et que certains membres du Conseil, mais pas tous, soient des spécialistes en matière de politique monétaire.

## Recommandation no 5

Afin que le public comprenne mieux le fonctionnement de la politique monétaire, le comité recommande que certaines réunions du Conseil d'administration et du Comité exécutif aient lieu ailleurs au Canada que dans la région de la Capitale nationale.

165. M. John Crow, gouverneur de la Banque du Canada, a témoigné à deux occasions devant le comité. Il s'est nettement prononcé en faveur d'un mandat visant la stabilité des prix et a lié la question à celle de la responsabilité. Il a souligné que les observateurs sont plus en mesure de juger la banque si elle n'a qu'un seul mandat et que celui-ci porte sur une variable qui demeure sous le contrôle final de la banque. Il a également souligné que le Conseil d'administration, le ministre des Finances et lui-même avaient maintenant établi diverses relations, et que celle qu'il entretient avec le ministre des Finances avaient maintenant établi diverses relations, et que celle qu'il entretient avec le ministre des Finances pourrait devoir être réévaluée en cas de modification du système de gestion.

## LE MODÈLE PROPOSÉ PAR LE COMITÉ

166. Malgré les nombreuses voix qui se sont élevées pour exiger la modification de la structure institutionnelle de la Banque du Canada et les nombreuses autres solutions qui s'offrent à nous, les membres du comité estiment qu'aucun des modèles étudiés n'est manifestement supérieur à celui de la Banque du Canada. Par conséquent, nous sommes peu disposés à recommander des modifications majeures à la façon dont la Banque est structurée ou dont elle conduit ses affaires.

167. Le comité estime que dans la relation qui existe entre la Banque du Canada et le gouvernement du Canada, ceux-ci sont arrivés à concilier autonomie et obligation de rendre compte. Le gouverneur de la Banque du Canada travaille en étroite collaboration avec le ministre des Finances tout en jouissant d'une grande autonomie dans les opérations quotidiennes de la Banque qui sont toutes assujetties aux éventuelles directives que donnerait le ministre. Le comité croit que le Canada a été bien servi par cet équilibre. Il estime en outre que toute modification importante apportée à la structure institutionnelle de la Banque compromettrait cet équilibre sans assurer en échange des avantages compensatoires.

168. Les témoignages ont convaincu le Comité qu'il serait peu souhaitable de réduire le degré d'autonomie de la Banque. Une banque centrale fortement influencée par les politiciens pourrait bien favoriser un accroissement de l'inflation, tendance peu souhaitable étant donné particulièrement les grands efforts déployés et les coûts élevés supportés par l'économie au cours des dernières années afin de réduire le taux d'inflation. Par ailleurs, une plus grande autonomie de la banque réduirait de beaucoup la responsabilité du ministre des Finances à l'égard de la conduite de la politique monétaire. Cela aurait pour effet de miner le système de double responsabilité en matière de politique monétaire au caracte au Canada depuis trente ans et compromettrait la légitimité de la gestion monétaire au Canada. Dans une société démocratique, un outil aussi puissant que la politique monétaire au Canada continuera d'être une peut pas être entièrement détaché du processus politique monétaire, ce qui implique que le gouvernement tribune légitime et efficace pour débattre la politique monétaire, ce qui implique que le gouvernement élu demeure l'ultime responsable de la politique monétaire suivie.

169. Le Comité estime que les témoins ont des raisons légitimes de s'inquiéter de la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains du gouverneur et du manque de participation régionale à la prise de décision, bien qu'il ne soit pas convaincu que le problème ait une si grande importance. Il serait probablement possible de corriger ces lacunes réelles ou apparentes en apportant quelques légers changements à la structure institutionnelle de la Banque. Le Comité formule donc les recommandations suivantes.

Recommandation n<sup>o</sup> 3

Le comité recommande que la politique monétaire continue à être formulée et menée par la Banque du Canada, le gouvernement fédéral en ayant la responsabilité finale. Le gouvernement devrait conserver le pouvoir de fournir des instructions à la Banque quant à la conduite de la politique monétaire.

être utiles à cet égard. Ils ne sont cependant pas nécessaires pour assurer l'accès à l'information régionale et risquent d'être inefficaces s'ils donnent l'impression que la politique monétaire est guidée par des préoccupations régionales.

160. Dans une certaine mesure, les concepts de responsabilité et d'indépendance sont contradictoires. Une responsabilité stricte peut se traduire par un contrôle serré si elle amène les représentants de la banque centrale à se comporter non pas comme ils le jugent approprié, mais comme leurs dirigeants politiques le jugent à propos. Actuellement, la Loi sur la Banque du Canada semble avoir permis d'atteindre un juste équilibre entre l'indépendance de la banque centrale et sa responsabilité finale à l'égard d'un gouvernement élu par le peuple.

161. La plupart des témoins ont appuyé le concept d'une banque centrale qui jouirait d'une autonomie relative, jugeant qu'une telle autonomie déboucherait généralement sur une meilleure politique monétaire que ce ne serait le cas si la banque devait rendre compte aux autorités financières. M. Howitt a même suggéré qu'il n'y ait aucune coordination active avec la politique budgétaire, cat ceci pourrait menacer l'indépendance. Selon lui, les banques centrales sont surtout menacées lorsqu'elles financent continuellement les déficits.

162. Il existe donc un véritable tiraillement entre les deux éléments désirés de la structure de la banque. Les économistes sont en faveur de l'indépendance de l'institution, mais la plupart des gens sont également d'avis que la banque ne peut être complètement indépendante de nos institutions démocratiques — elle doit leur rendre des comptes. Selon M. Howitt, le renforcement de la légitimité de la banque en améliore l'indépendance. Si le pouvoir est divisé entre plusieurs personnes, dont la nomination par les gouvernements provinciaux est ratifiée par un Sénat élu, leurs décisions en matière de politique monétaire seraient difficiles à renverser en invoquant l'article 14 de la Loi sur la Banque du Canada. La légitimité apparente de la Banque du Canada peut remplacer l'obligation de rendre des comptes après coup.

163. M. Parkin a décrit la Loi sur la Banque du Canada comme un bon compromis, qui «(. . .) allie adroitement l'indépendance de la banque centrale avec le contrôle et l'autorité aux mains du ministre des Finances.» (Fascicule 2:11) M. Howitt a également approuvé l'équilibre qui existe maintenant grâce au recours possible à la disposition de l'article 14 et préfère que le gouvernement puisse continuer à y avoir recours, même si le Conseil d'administration assumait un rôle concret dans l'élaboration de la politique monétaire. Tout le monde n'a pas été de son avis. En effet, selon M. Chant, la directive du ministre ne peut être efficace si la responsabilité de la politique monétaire est partagée entre plusieurs personnes. M. Fortin a proposé qu'une directive soit communiquée à la Banque du Canada. Les gens qui appuient la directive le diraient publiquement et demeureraient en poste. Quant à ceux qui s'y opposent, ils n'auraient d'autre choix que de démissionner. La plupart des autres à ceux qui s'y opposent, ils n'auraient d'autre choix que de démissionner. La plupart des autres témoins ne voyaient pas l'utilité de modifier cette disposition, et M. Courchêne était d'avis qu'elle devrait être annulée si les dispositions sur la gestion de la Banque du Canada étaient améliorées.

164. La plupart des témoins se sont dits en faveur de l'indépendance de la banque centrale, mais certains ont soutenu que même la responsabilité quotidienne de la politique monétaire devrait relever du gouvernement fédéral, qui intégrerait pleinement les fonctions de la banque centrale à la bureaucratie gouvernementale. À cet égard, M. Rymes a suggéré la création d'un ministère des hardres monétaires chargé d'assumer les fonctions relevant actuellement de la Banque du Canada. Les gens comprendraient alors clairement que la politique monétaire relève du gouvernement, et le ministère devrait rendre des comptes de la même façon que les autres ministères gouvernement, et le ministère devrait rendre des comptes de la même façon que les autres ministères gouvernement, et le plusieurs objectifs et être harmonisée avec la politique budgétaire. M. Rymes a également laissé entendre que le pouvoir du gouvernement d'émettre une directive a effectivement augmenté le pouvoir du gouverneur de la Banque du Canada plutôt qu'il ne l'a restreint.

l'organisme central. Ses membres seraient choisis selon leur compétence professionnelle, pour un mandat de huit ans. Le conseil des gouverneurs formulerait des recommandations à cet égard, mais le choix final reviendrait au Conseil européen. Les mandats ne devraient pas être révocables, mais on ne consultations avec le Parlement européen. Les mandats ne devraient pas être révocables, mais on ne sait pas encore avec certitude s'ils seront renouvelables.

153. Le fait que les politiques monétaires et fiscales de la Communauté doivent être harmonisées, et que l'organisme central ne garantira pas la dette de ses États membres constituent une caractéristique importante du nouvel organisme central. En outre, aucun des États membres ne bénéficiera d'un accès privilégié aux marchés financiers.

154. A la suite d'une intégration monétaire complète, la Communauté économique européenne n'aura qu'une devise et l'organisation de sa banque centrale ressemblera à celle du système de réserve fédérale des États-Unis, où les banques centrales nationales jouent le rôle de banques de réserve.

## LES AUDIENCES DU COMITÉ

155. Tout au long de l'enquête du comité, on ne s'est pas beaucoup attaché aux propositions fédérales visant la gestion de la Banque du Canada. Quand ils ont abordé les questions de gestion, la plupart des témoins sont allés au delà des suggestions du gouvernement, prenant comme point de départ le modèle proposé par M. Laidler dans l'opuscule de l'Institut C.D. Howe.

156. Les questions préoccupant les témoins peuvent être classées dans les catégories suivantes : la nécessité d'une plus grande légitimité et d'une délégation accrue des pouvoirs au sein de la banque; l'indépendance de la politique monétaire et ses répercussions sur les variables économiques, notamment l'inflation; et la responsabilité de la banque envers les institutions démocratiques,

157. Un grand nombre de témoins ont affirmé que la légitimité de la Banque du Canada constituait un problème-clé. Selon le Pr Pierre Fortin, la concentration des pouvoirs de la banque est au coeur du problème; il a suggéré que les administrateurs soient engagés à plein temps et bien rémunérés, qu'ils disposent de services de recherche et que leurs mandats soient longs et échelonnés. Si les administrateurs étaient responsables de la politique monétaire, ils sembleraient plus au fait des désirs et des besoins des Canadiens. M. Laidler est également d'avis que la politique monétaire serait plus stable si elle était menée par un comité bien renseigné plutôt que par une seule personne.

158. En outre, selon M. Fortin, la Banque du Canada est perçue comme un groupuscule de bureaucrates non représentatifs, inertes, monolithiques, qui ont tendance à assurer la survie de leurs fonctions (Fascicule 5:5). En dépit du fait que le Conseil d'administration ait une forte saveur tégionale, sa légitimité n'en est que peu améliorée puisque le Conseil n'a aucun pouvoir dans la formulation de la politique monétaire. Toutefois, il est plus important de noter ce que M. Fortin considère comme une concentration excessive de pouvoir dans les mains d'une seule personne, à savoir le gouverneur (Fascicule 5:6). À ses yeux, la répartition des pouvoirs entre des particuliers ou des institutions semble constituer une pratique prudente à laquelle s'adonnent la plupart des autres grandes organisations.

159. Dans le cadre de ses propositions en faveur d'un rôle accru des administrateurs, le gouvernement recommande que ceux-ci assument la présidence de groupes consultatifs régionaux. La plupart des témoins avaient peu à dire sur le sujet, et M. Neufeld était d'avis que les propositions devraient être abandonnées. Selon lui, le véritable problème résidait dans une mauvaise harmonisation de la politique budgétaire dans l'ensemble du pays, et les groupes régionaux pourraient harmonisation de la politique budgétaire dans l'ensemble du pays, et les groupes régionaux pourraient

décision devra être réétudiée ultérieurement. Ce pouvoir, ajouté au fait que la politique monétaire es établie par le Trésor en consultation avec la banque, témoigne de la faible marge de manoeuvre allouée à la banque à cet égard.

## G. Le modèle britannique

144. La Banque d'Angleterre est l'organisme financier central du Royaume-Uni. À l'instar de la monétaire.

145. Un peu comme au Canada, la Banque d'Angleterre doit se soumettre à toute directive émise par le Chancelier de l'Échiquier. La banque et le gouvernement se consultant étroitement, il n'a jamais été nécessaire d'émettre une telle directive.

146. La banque et le Trésor effectuent des recherches sur les questions économiques et monétaires, et les représentants des deux organismes se réunissent régulièrement afin de discuter de leurs rapports économiques. Toutefois, en fin de compte, bien que le gouverneur de la banque exprime son point de vue, le Chancelier de l'Échiquier prend les décisions stratégiques finales.

147. La Banque d'Angleterre est dirigée par une Cour des directeurs qui comprend le gouverneur, le sous-gouverneur et seize autres directeurs, dont quatre au maximum peuvent être des employés de la banque. Bien que la Cour se réunisse régulièrement, elle ne prend pas de décisions stratégiques.

148. C'est la Couronne qui procède à toutes les nominations; les directeurs sont nommés pour un mandat de quatre ans et le gouverneur et le sous-gouverneur, pour cinq ans. La banque gère elle-même son budget.

## H. Le modèle de la Communauté européenne

149. Les pays membres de la Communauté européenne tendent inexorablement vers une union économique et monétaire. Les membres de la Communauté jugent donc nécessaire de mettre sur pied une nouvelle institution qui jouera le rôle de banque centrale pour l'ensemble des membres.

150. La constitution de la nouvelle Eurofed s'appuierait sur trois principes de base : a) elle aurait pour objectif la stabilité des prix; b) elle serait indépendante du gouvernement, tant sur le plan national que sur celui de la Communauté; et c) elle devrait rendre des comptes aux institutions démocratiques.

151. L'objectif de stabilité des prix doit être entériné dans la loi créant le nouvel organisme monétaire. Il aurait ainsi beaucoup plus de force que ce ne serait le cas avec un simple engagement verbal. Mais aux yeux de la Commission, même cette législation n'est pas suffisante. Elle demande en plus l'indépendance totale de l'organisme central ainsi que l'indépendance nationale de chacune des banques centrales membres.

152. L'indépendance souhaitée engendre le besoin de prévoir un mécanisme démocratique de reddition des comptes. Les détails de la formule ne sont pas encore au point, mais en gros, on atteindrait l'objectif en obligeant le nouvel organisme à rendre compte au Parlement central et en imposant des règles régissant la nomination des membres du conseil du nouvel organisme. Un conseil des gouverneurs des banques centrales membres établirait la politique monétaire. La gestion quotidienne incomberait à un conseil d'administration de moindre importance représentant quotidienne incomberait à un conseil d'administration de moindre importance représentant

des banques de réserve de parler de ces sujets de façon tout à fait indépendante. Le président de la Banque fédérale de réserve de Cleveland, par exemple, est maintenant l'un des principaux partisans d'une politique monétaire favorisant une inflation nulle.

## E. Le modèle allemand

137. Le modèle allemand ressemble au système de réserve fédérale des États-Unis en ce sens qu'il prévoit une représentation régionale importante, reflet du régime gouvernemental fédéral.

138. Le Conseil de la banque centrale est composé des présidents des onze banques centrales des États et des membres de la direction de la Bundesbank, jusqu'à concurrence de dix. Les membres sont nommés pour un mandat renouvelable de huit ans, et seules l'incompétence ou la négligence peuvent justifier une révocation. L'organisme est chargé d'établir la politique monétaire. Les membres du gouvernement fédéral peuvent participer aux délibérations du Conseil de la banque centrale, mais n'ont pas le droit de vote. Le Conseil peut, à la suite d'une demande formulée par un membre du gouvernement, différer une décision pour une période maximale de deux semaines.

139. Les membres de la direction ainsi que le président et le vice-président sont nommés par le gouvernement fédéral. Les présidents des banques centrales d'États. On ne s'attend cependant pas à ce Qu'ils représentent les intérêts de leur région.

140. En Allemagne, c'est la Bundesbank qui établit la politique monétaire. Elle bénéficie d'une autonomie considérable et n'a pas à rendre compte aux différents paliers du gouvernement ni au parlement. Bien que la loi oblige la Bundesbank à appuyer les politiques économiques du gouvernement, cet appui est mitigé du fait qu'il ne doit entraver ni menacer la stabilité monétaire. La Bundesbank ne reçoit pas de directives du gouvernement fédéral, même en cas de flagrant désaccord avec ce dernier. De même, elle gère son budget de façon autonome. La Bundesbank peut octroyer un erédit à court terme à divers organismes gouvernementaux, bien qu'elle ne soit pas tenue de le faire. Elle détient des obligations d'État pour des raisons de politique monétaire, et non aux fins de financement des besoins fiscaux du gouvernement.

## E Le modèle français

141. En vertu du système de contrôle monétaire français, la banque centrale du pays, c'est-à-dire la Banque de France, ne jouit que de peu de pouvoir. Elle ne joue qu'un rôle consultatif dans le cadre de la formulation de la politique monétaire, bien qu'elle applique cette politique. Le ministre des Finances a la responsabilité finale de la formulation de la politique monétaire, bien qu'une structure assez complexe d'organismes (la Banque de France, le Conseil national du crédit et le Comité de la réglementation bancaire) participe au processus.

142. La mise en oeuvre de la politique monétaire relève d'un Conseil général composé de douze membres. Lun des membres est nommé au sein de la banque, tandis que les autres sont nommés par le ministre de l'Économie et des Finances. Les membres ont un mandat de six ans. Le président nomme le gouverneur et deux représentants pour une durée indéterminée, bien qu'on ait généralement limité le mandat à cinq ans. C'est le Conseil général qui détient l'autorité en matière budgétaire.

143. Le ministre de l'Economie et des Finances est habilité à examiner, voire à reporter, toutes les décisions prises par le Conseil général. Il nomme un vérificateur («censeur») chargé de présider toutes les réunions du conseil, Celui-ci peut faire opposition à toute décision du conseil, auquel cas la

administrateurs seraient nommés pour des périodes relativement longues, au moins sept ans, et les postes seraient à plein temps et bien rémunérés. Le Conseil d'administration aurait le pouvoir réel de déterminer la conduite et la mise en oeuvre de la politique monétaire. En conséquence, les candidats devraient posséder certaines compétences en matière de politique monétaire et avoir accès à des services de recherche indépendants.

130. Bien qu'il ne précise pas la taille du Conseil d'administration, le professeur Laidler semble être en faveur d'un petit conseil où la majorité serait des candidats étrangers à la banque, choisis selor les régions et pas nécessairement selon les provinces. Les nominations seraient échelonnées, de sorte que la composition du conseil ne serait jamais modifiée radicalement sauf en des circonstances extraordinaires.

131. Le degré actuel d'autonomie de la Banque du Canada devrait être maintenu. Le gouvernement fédéral devrait conserver le pouvoir de communiquer une directive à la banque.

## D. Le modèle de la banque centrale d'émission

Oe système est assez complexe comparativement au système canadien. Le conseil d'administration de la Banque fédérale de réserve comparativement au système canadien. Le conseil d'administration de la Banque fédérale de réserve compte sept membres nommés par le président pour des mandats de quatorze ans non renouvelables. Les nominations sont échelonnées de sorte qu'un poste est comblé quatorze ans non renouvelables. Les nominations sont échelonnées de sorte qu'un poste est comblé duatorze ans non renouvelables. Les nominations doivent être ratifiées États-Unis pour un mandat renouvelable de quatre ans. Toutes les nominations doivent être ratifiées par le Sénat. C'est le conseil qui décide de la politique monétaire. La banque centrale d'émission, par le biais de son président, doit soumettre au Congrès un rapport semestriel sur la politique monétaire les politique monétaires ainsi que son évaluation de l'économie. Il congrès couvernement ne peut indiquer à la banque centrale d'émission comment mener convenablement la politique monétaire. Par conséquent, le système de réserve fédérale est généralement la politique monétaire. Par conséquent, le système de réserve fédérale est généralement considéré à l'abri de toute influence politique.

133. Aux Etats-Unis, la banque centrale compte douze districts, chacun possédant sa propre banque de réserve. Lavoir de ces banques appartient aux institutions membres établies dans le district. Les banques assument certaines fonctions de réglementation et de paiement. Leurs présidents ne doivent pas agir comme défenseurs de leur région, mais avoir une optique nationale de la politique monétaire.

134. La politique monétaire est menée par le Federal Open Market Committee (FOMC), qui compte les sept membres du conseil d'administration et les présidents de cinq banques de réserve, dont l'une est toujours la Banque fédérale de réserve de New York. Ce sont ces caractéristiques qui donn l'une est toujours la Banque fédérale sa saveur régionale.

135. Le conseil d'administration et les banques fédérales de réserve ont plein pouvoir pour établir leurs propres budgets. Leur financement ne dépend pas du gouvernement fédéral.

136. La caractéristique la plus frappante du système de réserve fédérale est la quantité d'études indépendantes et de commentaires publics sur la politique monétaire qu'il publie. Chaque banque de réserve est dotée d'un service de recherche qui produit une revue économique publiée au moins chaque trimestre. Les banques parrainent également des colloques, des conférences et des séminaires chaque trimestre. Les banques parrainent également des colloques, des conférences et des séminaires dont les conclusions sont aussi diffusées à grande échelle. C'est cette capacité qui a permis à certaines banques d'être au premier rang du débat sur les politiques monétaire et économique, et aux présidents

121. La politique monétaire n'est ni formulée ni mise en oeuvre par le Conseil d'administration. Ces fonctions sont assumées par la haute direction de la banque (le gouverneur, les sous-gouverneurs et les conseillers qui se rencontrent chaque jour). La tâche des administrateurs externes se limite à informer la banque des conditions économiques qui prévalent dans leur région. Ils jouent un rôle utile en veillant à ce que la banque soit gérée avec compétence.

122. Bien qu'elle coopère avec le gouvernement pour appliquer la politique économique lors de consultations régulières entre le ministre des Finances et le gouverneur ou leurs délégués, la banque est clairement l'artisan de la politique monétaire. Ce n'est que dans le cas d'un désaccord flagrant avec la banque que le ministre peut, avec l'autorisation du Conseil des ministres, communiquer une directive à la banque, qui doit alors s'y plier. Mais cette situation ne s'est jamais présentée à ce jour.

123. Par le passé, on s'est rendu compte que le ministère des Finances et la Banque du Canada s'appuyaient sur des prévisions de l'inflation tout à fait différentes, ce qui démontrait bien que les groupes de recherche ne coopéraient pas entièrement. Dans le budget fédéral de 1991, toutefois, les autorités fiscales et monétaires ont établi conjointement les taux d'inflation visés pour cinq ans.

124. Le gouverneur de la Banque du Canada doit présenter un rapport annuel au ministre des Finances et comparaître devant les comités parlementaires lorsqu'il est convoqué. Le budget de la banque n'est pas administré par le Conseil du Trésor et, à cet égard, diffère de ceux des principaux ministères. Récemment, on a assisté à une certaine controverse concernant le taux d'augmentation salariale au sein de la banque, ces augmentations dépassant celles offertes aux fonctionnaires fédéraux.

125. La banque répond de ses actes, en ce sens que le gouverneur rencontre régulièrement le ministre des Finances, qu'il comparaît devant les comités parlementaires, que sa nomination doit être approuvée par le gouvernement, et qu'il peut devoir se conformer à une directive ministérielle.

## B. Le modèle proposé par le gouvernement fédéral

126. Les propositions constitutionnelles fédérales visent surtout à modifier le mandat de la Banque du Canada, la chargeant uniquement de parvenir à moyen terme à stabiliser les prix. À l'appui de cette proposition, on dit qu'il serait plus facile d'harmoniser les politiques fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux et la politique monétaire de la Banque du Canada si le mandat de cette dernière était plus précis. Sur le plan de la gestion de la banque, les propositions sont de moindre importance.

127. Selon ces propositions, les administrateurs seraient nommés par le gouvernement fédéral en consultation avec les gouvernements provinciaux. Ces administrateurs présideraient des groupes consultatifs régionale. En outre, la nomination du gouverneur devrait être ratifiée par le Sénat, et le gouverneur devrait comparaître devant les comités parlementaires et rencontrer régulièrement les ministres fédéral et provinciaux des Finances.

### C. Le modèle Laidler

128. Le modèle mis de l'avant par le professeur Laidler dans l'opuscule de l'Institut C.D. Howe prévoit également comme élément-clé un mandat visant un taux d'inflation nul.

129. Ses propositions de gestion sont nombreuses. Les gouvernements provinciaux soumettraient au ministre des Finances de courtes listes de candidats aux postes d'administrateurs; toutefois, le gouvernement fédéral ne serait pas tenu de choisir de candidats tirés de ces listes. Les

autonomes, c'est-à-dire en Allemagne, la politique monétaire semble avoir été moins sujette aux caprices politiques. Là où les autorités jouissent du moins d'autonomie, c'est-à-dire au Royaume-Uni, le changement de politique monétaire a été plus spectaculaire 30.

117. Dans le cadre d'une étude plus récente, on s'est penché sur le rôle des institutions politiques et sur la relation entre les politiques monétaire et fiscale<sup>31</sup>. Selon les conclusions de l'étude, l'autonomie de la banque centrale a tendance à réduire l'inflation, même si les autorités fiscales enregistrent d'importants déficits budgétaires. Moins les banques centrales sont autonomes, plus on risque de combler les déficits fiscaux par des mesures monétaires.

118. Selon ces études, les pays dont le taux d'inflation est faible ne souffrent pas de conséquences négatives à long terme relativement à d'autres variables économiques comme la production et l'emploi.

# AUTRES MODÈLES DE BANQUES CENTRALES<sup>32</sup>

# A. Le modèle actuel de la Banque du Canada

119. La Banque du Canada est maintenant investie du vaste mandat de protéger la valeur externe du dollar et de contrôler les fluctuations des prix, de la production et de l'emploi. Dans la vie de tous les jours, elle est indépendante du gouvernement du Canada, même si le gouvernement fédéral a la responsabilité finale de la politique monétaire, et même si la banque et le ministre des Finances se consultent étroitement. À toutes fins pratiques, il existe ainsi une séparation des tâches entre l'organisme qui dépense l'argent et celui qui émet la monnaie.

120. Le gouvernement fédéral nomme auprès de la banque douze administrateurs qui, en plus du gouverneur et du premier sous-gouverneur, constituent le Conseil d'administration. Ces administrateurs «citoyens» sont nommés pour trois ans, et leur mandat peut être renouvelé. Ils s'occupent surtout des aspects non monétaires de la gestion de la banque. La Loi sur la Banque du Canada stipule que ces administrateurs doivent être d'origines différentes et, à l'heure actuelle, le gouvernement veille à ce qu'ils proviennent de toutes les régions du Canada, bien qu'il n'existe aucune disposition législative l'exigeant. Sous réserve de l'approbation du gouvernement, ces administrateurs choisissent le gouverneur et son premier sous-gouverneur et fixent leur salaire.

<sup>30</sup> Ibid., p. 43.

Olicy, A European Forum, vol. 13, octobre 1991, p. 342-392.

Les modèles de ces banques centrales proviennent de plusieurs sources:

Goodman, J.B., Central Bank-Government Relations in Major OECD Countries, étude préparée pour le Joint Economic

Committee Congress des Etats-Unis, le 1<sup>et</sup> août 1991; Bade, R. et Parkin, M. 1988, p. 3.

Coleman, W.D. Monetary Policy, Accountability and Legitimacy: A Review of the Issues in Canada, Département des Sciences politiques, McMaster University, Hamilton (Ont.), 1990.

Banque du Canada, Mémoire portant sur les responsabilités et les fonctions de la Banque du Canada, avec annexe sur les systèmes de banques centrales à l'étranger, présenté au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la systèmes de banques centrales à l'étranger, présenté au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la

Chambre des communes, Sous-comité sur la Banque du Canada, Ottawa, 1991. Conseil des gouverneurs du système de réserve fédérale des Etats-Unis, The Federal Reserve SystempPurposes & Functions, Washington, D.C., 1985.

Canada, Le fédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité, Ottawa, 1991.

Laidler, D. 1991. Commission des communautés européennes. Economic and Monetary Union, communication de la Commission en date du 21 août 1990, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1990; et Guides de recherche sur les eurodevises, The 1991 Guide to Currencies, Euromoney Publications PLC, Londres, 1991.

réglementée, autonome et relativement durable qui fait grand cas de sa réputation» 27. Plus précisément, selon ces recherches, les pays dotés d'une banque centrale autonome connaissent des taux d'inflation moins élevés, toutes choses égales d'ailleurs, que les pays où la politique monétaire est contrôlée directement par les autorités fiscales. Les recherches laissent entendre également que l'autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité des prix peut être préférable à une autonomie liée à un engagement envers la stabilité de la contra de

111. Bien qu'on admette généralement que les institutions politiques modernes devraient être clairement et directement responsables envers le processus démocratique, on reconnaît également que les institutions démocratiques n'agissent pas toujours comme elles le devraient. Il existe de nombreuses façons de restreindre le gouvernement. Il est également facile de démontrer que lorsque les organismes dirigeants contrôlent directement la politique monétaire, celle-ci ne sert pas toujours les intérêts de la population.

112. Nombreux sont ceux qui pensent actuellement qu'en modifiant le taux d'expansion monétaire, on finira par modifier le taux d'inflation. Ceci ne survient qu'après un certain temps, et l'intervalle est généralement long et imprévisible. Toutefois, les effets immédiats de l'expansion monétaire se manifestent souvent par des effets secondaires réels.

113. Ainsi, le pouvoir politique a tendance à recourir abusivement à la politique monétaire en raison des effets bénéfiques à court terme de l'expansion monétaire, sans oublier le fait que le cycle politique est relativement court en comparaison du temps qu'il faut pour que la politique monétaire exerce son plein effet sur le niveau des prix. De plus, on peut également avoir recours à la frappe comme solution de rechange à l'imposition ou à l'emprunt auprès du public, ce qui constitue un moyen de financer les mesures fiscales.

114. Voici, en bref, les raisons justifiant l'autonomie des autorités monétaires. Citons le professeur Howitt:

Il semble que plus un gouvernement peut exercer un contrôle sur le choix et sur le comportement des responsables de la banque centrale, plus l'objectif à long terme de faible inflation est assujetti aux besoins fiscaux du gouvernement ou à l'opportunité politique d'exploiter un compromis à court terme entre l'inflation et le chômage<sup>28</sup>.

115. Plusieurs études ont tenté de vérifier l'hypothèse selon laquelle les banques centrales qui dépendent de leur gouvernement ont tendance à privilégier une politique inflationniste. En général, on a conclu qu'il existait une relation statistique entre ces variables, et qu'on ne peut rejeter l'hypothèse susmentionnée<sup>29</sup>.

116. L'autonomie semble offrir l'avantage d'une plus grande stabilité des prix, tout en offrant moins de variabilité. De la fin des années 1970 au milieu des années 1980, les gouvernements centraux des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Allemagne sont passées, sur le plan politique, de la gauche à la droite. Le changement sur le plan de la politique monétaire, qui a rejailli sur le taux d'inflation, était directement lié au degré d'autonomie de la banque. Là où les autorités monétaires étaient les plus directement lié au degré d'autonomie de la banque. Là où les autorités monétaires étaient les plus

Bade, R. et Parkin, M. Central Bank Laws and Monetary Policy, Département de sciences économiques, University of Western Ontario, London, octobre 1988, p. 3.

<sup>28</sup> Howitt, Peter. Constitutional Reform and the Bank of Canada, document présenté dans le cadre d'une conférence sur les volets économiques de la réforme constitutionnelle, université Queen's, 4 au 6 juin 1991, p. 7.

Pour une analyse de cette question et un compte rendu des études antérieures, voir : A. Alesina, «Macroeconomics and Politics», in S. Fischer, éd., NBER Macroeconomics Annual, 1988, MIT Press, Cambridge, Mass, 1988.

103. Dans une telle situation, il est probable que le gouverneur donnerait sa démission; après tout, s'il avait pu être d'accord avec le gouvernement, celui-ci n'aurait pas eu besoin de lui envoyer une directive. Plusieurs témoins ont indiqué qu'une telle démission pourrait avoir des conséquences négatives très graves sur les marchés boursiers canadien et étrangers. D'aucuns ont comparé ce pouvoir à une arme tellement destructive qu'elle serait en fait inutile, personne ne pouvant envisager d'y recourir.

104. Toutefois, les conséquences d'une directive dépendent de sa nature. Tant que les agents économiques sont conscients de l'orientation générale de la politique monétaire en vigueur et bien informés des conséquences de toute directive, ils peuvent juger de son bien-fondé. Si une directive entraîne une aggravation de la situation, elle risque d'avoir des conséquences négatives, tandis que si entraîne une amélioration, elle n'en aura sans doute pas.

105. A cet égard, le pouvoir de communiquer une directive représente une arme puissante, qui peut et doit être utilisée dans certains cas. Il confère au gouvernement fédéral le pouvoir ultime de déterminer l'orientation de la politique monétaire. D'autre part, les dispositions institutionnelles ses spécialistes pour élaborer la politique à moyen et long termes. En cas de désaccord entre les deux parties, le débat qui mènerait à la directive et la publicité qui l'accompagnerait permettraient au marché de rendre le jugement qui s'impose.

106. Cette directive ne représente qu'un seul aspect, quoique le plus marquant, de la hiérarchie des responsabilités. Mais il existe d'autres moyens, moins officiels, de tenir le gouverneur de la banque responsable de ses actes. Il doit notamment communiquer régulièrement avec le conseil d'administration de la banque et consulter le ministre des Finances. De plus, son mandat est renouvelable; il doit être nommé par le conseil, sous réserve de l'approbation du gouvernement fédéral.

#### 2. Légitimité

107. La légitimité peut être considérée comme un concept quelque peu différent, indépendant de la responsabilité. Elle fait allusion à la façon dont les décisions concernant la politique monétaire et sa mise en oeuvre sont prises et à la mesure dans laquelle, aux yeux des Canadiens, ce processus respecte leurs désirs et aspirations ou, à tout le moins, leurs intérêts.

108. Le problème de la légitimité, dans le cas de la Banque du Canada, fait référence à l'impression que peu de Canadiens appuient ses actions. Ils se plaignent en partie de l'orientation de la politique monétaire, mais aussi de la façon dont la politique est établie. Même les partisans de l'actuelle politique monétaire s'interrogent sur le processus.

109. La légitimité de la banque a été mise en doute parce que, de l'avis général, seul un petit groupe de personnes décide de la politique, sans tenir compte des désirs et besoins des Canadiens; en outre, aucun organisme doté de pouvoirs suffisants ne peut surveiller les décisions de la banque. Bien sûr, la politique fait l'objet d'un débat au sein de la banque, mais ce débat se situe dans une structure hiérarchique où les participants sont les subalternes du gouverneur. Un tel débat est tout à fait différent de celui qui aurait lieu avec des pairs. En outre, la banque est accusée de ne pas suffisamment tenir compte des conditions économiques qui règnent dans les différentes régions du pays.

#### 3. Autonomie et inflation

110. Au dire de Robin Bade et de Michael Parkin, les recherches menées actuellement portent à croire que les politiques monétaires seront différentes «. . .selon que le décideur est un gouvernement discrétionnaire relativement éphémère et nommé démocratiquement ou une banque centrale

## CHAPITRE III

# Gestion de la Banque du Canada

97. Dans l'opuscule qu'il a rédigé pour l'Institut C.D. Howe, le professeur David Laidler énonce certaines des lignes directrices éventuelles d'un système révisé de gestion de la Banque du Canada. <sup>26</sup> Le document est devenu l'élément-clé d'une mise à jour du cadre institutionnel et législatif qui régit le fonctionnement de la banque. Bien que le comité ait été investi du mandat d'examiner les répercussions des récentes propositions constitutionnelles du gouvernement fédéral relatives à la Banque du Canada, il semble que l'opuscule de l'Institut C.D. Howe ait surclassé les propositions du gouvernement et soit devenu le point de départ d'une grande partie des présentations au comité.

98. L'opuscule démontre le bien-fondé d'une révision du mandat de la Banque du Canada dans une optique de maintien de la stabilité des prix à moyen terme. Il recommande que des changements soient apportés à la gestion de la banque. Il décrit plusieurs domaines dans lesquels sa gestion présente des lacunes, à savoir ceux de l'autonomie, de la responsabilité et de la légitimité.

#### **OUESTIONS**

## 1. Responsabilité

99. La responsabilité fait référence à la façon dont les individus et les institutions rendent compte de leurs actes. Les institutions enchâssent ce genre de hiérarchisation des responsabilités dans leur constitution, et les banques centrales n'échappent pas à la règle. Mais à qui le gouverneur de la Banque du Canada devrait-il rendre des comptes, et comment devrait-il être tenu responsable?

100. En règle générale, on considère que les principales institutions publiques de la nation devraient faire partie du processus démocratique ou lui rendre des comptes. On s'interroge maintenant sur le partage des responsabilités, sur ce qui se passe quand, de toute évidence, le rendement n'est pas satisfaisant et sur la façon dont le processus pourrait influer sur le comportement bureaucratique. Dans le cas de la politique monétaire, on perçoit un compromis, réel ou fictif, entre l'obligation de rendre des comptes et l'argument selon lequel l'autonomie de la banque centrale est nécessaire pour appliquer convenablement la politique.

101. La conséquence la plus importante de l'«affaire Coyne» a été qu'on reconnaît explicitement aujourd'hui que la politique monétaire relève en fin de compte du gouvernement fédéral. La gestion quotidienne de la politique monétaire incombe cependant aux cadres de la Banque du Canada, en coopération et en consultation avec le ministre des Finances.

102. En cas de désaccord profond entre la banque et le gouvernement fédéral, le ministre des Finances peut, avec l'autorisation du Cabinet, communiquer au gouverneur une directive détaillant la politique à suivre. Grâce à ce pouvoir, c'est, au bout du compte, le gouvernement fédéral qui tire les ficelles de la politique monétaire.

26 Laidler, David E.W., op. cit., mai 1991.

96. Il n'est pas nécessaire d'avoir un mandat étroitement circonscrit pour préciser les objectifs politiques et en rendre la banque responsable. On peut exiger que la banque remette des rapports réguliers au Parlement sur les buts particuliers de la politique monétaire et sur les plans établis en vue de les atteindre, tel que suggéré dans le document Le fédéralisme canadien et l'union économique partenariat pour la prospérité.

Le comité recommande dès lors que:

Recommandation no 1

Le présent mandat de la Banque du Canada, tel que défini dans le préambule de la Loi sur la Banque du Canada, devrait demeurer inchangé.

Recommandation no 2

La Loi sur la Banque du Canada devrait être modifiée de façon à ce que la Banque du Canada soit tenue de faire rapport au Parlement chaque année au sujet de la conjoncture économique courante et prévue et de l'orientation de la politique monétaire à court et à moyen termes, compte tenu de cette conjoncture. L'un des rapports serait présenté au Parlement en même temps que le rapport annuel du gouverneur au ministre des Finances, ou peu après, au mois de mars de chaque année. Un second rapport serait présenté en automne. Ces rapports devraient être renvoyés d'office à un comité parlementaire désigné, qui inviterait le gouverneur à comparaître devant lui pour les défendre.

d'autres termes, le SEBC est considéré comme un élément de la structure plus vaste des instruments de gestion des affaires publiques de la Communauté européenne, et ses politiques devraient être coordonnées avec celles des autres instruments. Cette disposition nous semble plus proche du cadre dans lequel la politique monétaire est depuis toujours menée au Canada que du cadre unidimensionnel envisagé dans le contexte des révisions au mandat actuel.

telle est la nature de la manoeuvre» (Fascicule 2 : 8). plus, il s'agit d'une corde raide très mouvante. Le vent tourne sans cesse et l'incertitude règne. Mais n'évolue pas dans un cirque. C'est un funambule aveugle, en ce sens qu'elle ne peut voir où elle va. De chômage, et de l'autre, une inflation galopante. La banque centrale est un funambule, bien qu'elle comité est très pertinente : « . . .en politique monétaire, on marche sur la corde raide. D'un côté, il y a le l'on doit faire preuve de discernement. L'analogie du funambule formulée par Michael Parkin devant le effets sur la production et l'emploi seront négatifs. Dans ce contexte, les compromis sont inévitables, et stabilité des prix, et plus la politique de stabilisation à l'égard des hausses de prix est rigide, plus les l'activité économique réelle qu'on ne peut passer sous silence. Plus vite on s'engage sur la voie de la l'avons déjà dit, la façon dont on parvient à stabiliser les prix et à les maintenir a des conséquences sur responsabilité d'aider à amortir les perturbations et les chocs économiques. En outre, comme nous peut influencer l'activité économique à court terme et, en conséquence, ne peut pas être dégagée de la l'argent. Mais la responsabilité de la politique monétaire ne s'arrête pas là. La politique monétaire engagement envers une monnaie saine est indispensable au sain rendement d'une économie fondée sur monétaire ont des conséquences non seulement sur l'inflation, mais aussi sur l'économie réelle. Un politique monétaire soulève tant de controverse, c'est que les questions monétaires et la politique pas la nature complexe de la politique monétaire. Si la monnaie a fait l'objet de tant d'études, et que la monnaie et la politique monétaire. Il ne reflète pas l'influence de l'argent sur l'économie et ne reconnaît 93. Un mandat limité à la stabilité des prix équivaut, selon nous, à vendre à découvert la

94. Bien sûr, rien de tout cela n'est nouveau pour le gouvernement et la Banque du Canada. Le document de travail Le fédéralisme canadien et l'union économique reconnaît explicitement que «le tythme auquel [la stabilité des prix] sera réalisée exercera une influence importante sur l'activité économique» et qu'il faut «viser une politique monétaire fondée sur le sentier de la stabilité des prix qui contribue le mieux aux autres objectifs économiques du Canada» (p. 42). La Banque du Canada, dans son mémoire au comité et dans le témoignage de John Crow, a adopté une position semblable. L'ironie, c'est que les révisions proposées au mandat de la banque, effectuées en partie en vue de clarifier les responsabilités de la banque, seraient trompeuses à cet égard et donneraient l'impression etronée que la politique monétaire ne requerrait plus de discernement, et que la banque pourrait être templacée par un ordinateur convenablement programmé<sup>25</sup>.

Oanada doit inévitablement s'intéresser à sa valeur. Le maintien de la valeur de la devise, c'est-à-dire la stabilité des prix, doit être pour la banque un objectif primordial. Son mandat actuel reconnaît explicitement cet objectif, de même que plusieurs autres. Il est donc difficile de dégager les objectifs de mandat. Mais ce dernier a le mérite d'être souple, ce qui permet à la banque en lisant simplement le mandat. Mais ce dernier a le mérite d'être souple, ce qui permet à la banque de modifier ses objectifs lorsque les conditions, les connaissances et les priorités changent. Et banque de modifier ses objectifs lorsque les conditions, les connaissances et les priorités changent. Et la rappelle sans cesse à la banque que dans la poursuite de la stabilité des prix, elle ne doit pas oublier les autres objectifs de gestion des affaires publiques que ses actes peuvent influencer.

Par exemple, voir le témoignage de Douglas Peter devant le comité, Procès-verbaux et témoignages, 2 décembre 1991, fascicule n° 3, p. 26.

économique global de la nation. Dans un cas extrême, la poursuite résolue de la stabilité des prix sans considération de cet objectif ultime pourrait s'avérer extrêmement onéreuse tout en entravant la productivité. La banque et le gouvernement reconnaissent que la politique monétaire, bien, qu'incapable à elle seule de réduire le chômage ou d'augmenter la production réelle à long terme, a effectivement des retombées importantes à court terme. Dans l'application de sa politique monétaire, la banque doit tenir compte de ces retombées, c'est-à-dire en assumer la responsabilité.

89. On a laissé entendre qu'en faisant de la stabilité des prix un objectif clair à long terme de la stabilité des prix un objectif clair à long terme de mesures stimulantes qui, au bout du compte, alimentent l'inflation. Comme David Slater l'indique dans un mémoire au comité: «L'histoire foisonne d'exemples où l'on frappe de la monnaie, où le gouvernement mémoire avec des billets qui sortent des presses, et où les gouvernements empruntent des paie ses factures avec des billets qui sortent des presses, et où les gouvernements empruntent des panques centrales et des établissements bancaires. En situation de crise, une banque centrale ne peut panques centrales et des établissements bancaires. En situation de crise, une banque centrale ne peut pas refuser de prêter de l'argent au gouvernement national qui la dirige, quoi que la loi stipule. Quand difficile de résister à la tentation d'alléger ce fardeau en pratiquant l'inflation.» (Fascicule 7A. :14) Non seulement un mandat fortement axé sur la stabilité des prix réduit-il l'inflation.» (Fascicule 7A. :14) Non seulement un mandat fortement axé sur la stabilité des prix réduit-il l'inflation. (Fascicule 7A. :14) Non la conséquence inattendue d'améliorer les politiques fiscales, en forçant les gouvernements à assumet le coût de leurs décisions de dépenser plutôt que de le dissimuler derrière cette taxe invisible qu'est l'inflation.

90. Par ailleurs, certains redoutent également qu'un régime de responsabilité axé principalement sur la stabilité des prix, à l'exclusion d'autres objectifs, ait trop tendance à orienter les mesures incitatives de la banque vers une politique trop rigide de lutte contre l'inflation. T.K. Rymes a exprimé très éloquemment cette préoccupation dans son mémoire au comité : Si la banque est uniquement chargée de stabiliser les prix, alors elle pourra à juste titre faire la sourde oreille à ceux qui s'inquiètent des effets réels de son adhésion stricte à la stabilité des prix. Si la Loi sur la Banque du Cannda ne portait que sur la stabilité des prix et seulement là-dessus, alors les [plaintes] de l'électorat et des représentants élus concernant les véritables variables qui gouvernent notre vie économique pourraient être déboutées par l'argument selon lequel la politique monétaire n'est pas responsable de ces questions<sup>24</sup>. Bien que, selon nous, la banque ne risque pas d'adopter une telle conduite, il s'agit d'une conclusion logique que l'on pourrait tirer si le mandat était trop limité.

91. Dans son mêmoire au comité, la banque souligne que les décideurs des grands pays conviennent généralement que la stabilité des prix est l'objectif pertinent de la politique monétaire. Toutefois, ce n'est sûrement pas un hasard que, malgré ce consensus, aucun grand pays n'ait investi sabanque centrales (SEBC) est probablement ce qui s'en rapproche le plus, et le mémoire de la Banque du Canada le cite comme exemple du nouveau raisonnement international concernant le rôle des banques centrales. La version provisoire de la loi sur le SEBC précise que:

Le principal objectif du SEBC doit être de maintenir la stabilité des prix. Sans préjudice de l'objectif de stabilité des prix, le SEBC doit appuyer les politiques économiques générales dans la Communauté tout en contribuant à la réalisation des objectifs de cette dernière.

92. Il convient de souligner deux des points du mandat. Tout d'abord, la stabilité des prix est proposée comme le principal, mais non le seul objectif du SEBC. Ensuite, le SEBC devrait appuyer les politiques économiques générales de la Communauté et contribuer à ses objectifs globaux. En politiques

Вутев, Т.К. L'Enchâssement des règles monétaires dans la Constitution: critiques politiques et économiques, тем présenté au Sous-comité de la Banque du Canada de la Chambre des communes, Comité permanent des finances, le 9 décembre 1991, p. 17.

Le changement proposé pourrait avoir des retombées négatives sur la politique fiscale. Si la politique monétaire avait pour seul objectif de stabiliser le niveau général des prix, les autorités fiscales de tous les paliers de gouvernement l'interpréteraient vite comme une autorisation de se soustraire à toute responsabilité en matière de lutte contre l'inflation. Cette attitude entraînerait à son tour une détérioration flagrante des résultats macro-économiques.

La lutte contre l'inflation n'est pas le seul objectif légitime de la politique monétaire. C'est peut-être le cas aujourd'hui, vu les conditions économiques actuelles et l'état des connaissances économiques, mais auparavant, la politique visait d'autres objectifs. Dans les années 1950, par exemple, le maintien de taux d'intérêt peu élevés aux fins de la gestion de la dette était un objectif de taille; dans les années 1960, le maintien d'un taux de change fixe par rapport au dollar américain était l'objectif primordial. Des objectifs similaires ou différents sembleront peut-être désirables à l'avenir. Nous ne devrions pas, par le biais de différents sembleront peut-être désirables à l'avenir. Nous ne devrions pas, par le biais de particulières, des conditions et connaissances économiques, tous ces éléments étant susceptibles de changer.

Le moment est mal choisi. Pour l'instant, il n'y a pas de consensus national en ce qui concerne la révision proposée. Un tel décret aurait donc tendance à ébranler la légitimité de la banque centrale au lieu de la renforcer. En outre, il y a déjà beaucoup de questions délicates à l'ordre du jour constitutionnel; en exerçant des pressions en faveur de cette proposition, on risque d'attiser les frictions politiques déjà vives au pays et de détourner l'attention des questions constitutionnelles fondamentales qui doivent être réglées.

A court terme, la politique monétaire a des retombées importantes sur l'économie réelle, et la banque ne devrait pas être déchargée de toute responsabilité à l'égard de ces effets.

87. Cet argument signifie que le mandat actuel de la banque, pris en soi, n'est pas suffisamment précis pour permettre une juste évaluation du rendement de la banque. Il n'établit pas le bien-fondé d'un mandat davantage axé sur la stabilité des prix. Comme nous le proposons ci-après, le mandat de la banque peut être accompagné d'un processus de rapport qui clarifiera ses objectifs pour toute période pertinente à l'évaluation du rendement de la banque.

88. Le problème que pose un mandat axé sur la stabilité des prix, c'est qu'il aurait tendance à accroître l'obligation de la banque de rendre des comptes, tout en réduisant excessivement ses champs de responsabilité. Après tout, la stabilité des prix est surtout un moyen de promouvoir le bien-être

Laidler, David E.W. Howe, 1991, p. 10.

Institut C.D. Howe, 1991, p. 10.

83. Même si la stabilité des prix est considérée comme un objectif politique, cela ne signifie pas que ce devrait être la seule préoccupation de la politique monétaire ou le seul objectif de la Banque du Canada. L'appui en faveur d'une révision en ce sens du mandat actuel de la banque a été faible et limité, même parmi les témoins qui appuyaient fortement la stabilité des prix et les mesures prises par la banque pour atteindre cet objectif.

84. Comme mentionné auparavant, la principale raison invoquée par le gouvernement à l'appui de la révision proposée est que l'atteinte et le maintien de la stabilité des prix sont la meilleure contribution que la politique monétaire puisse faire à la promotion des objectifs plus vastes de la politique économique. La Banque du Canada a vivement approuvé ce point de vue. L'énoncé suivant, tiré du mémoire soumis par la banque au comité, explique de façon concise cet argument :

. . . le rôle joué par la monnaie au sein de notre économie est absolument essentiel. C'est elle qui met en relation acheteurs et vendeurs, épargnants et investisseurs, prêteurs et emprunteurs sur tous les marchés, partout au pays. Pour que notre économie fonctionne bien, il faut que les Canadiens aient confiance que la monnaie qu'ils utilisent peut remplir son rôle.

La Banque du Canada s'emploie à expliquer que la monnaie doit, pour continuer d'inspirer confiance, maintenir sa valeur. Il découle de ce principe que la politique monétaire devrait fondamentalement viser la réalisation d'un rythme d'expansion monétaire compatible avec le maintien de la valeur de la monnaie. En d'autres termes, la monnaie ne sera pas érodée par des hausses de prix continuelles. Tant la théorie chapitre de l'emploi et de la production avec une politique monétaire inflationniste. En fait, parce qu'elle mine la capacité qu'a la monnaie de jouer le rôle crucial qui est le sein dans une économie monétaire comme la nôtre, une telle politique nuira à la croissance économie monétaire comme la nôtre, une telle politique nuira à la croissance économieu (p. 8 et 9).

On pourrait souscrire à tous les points soulevés dans cet énoncé et malgré tout s'opposer à limiter le mandat de la banque au seul objectif de la stabilité des prix. En effet, c'était le cas de la plupart des témoins que nous avons entendus. Certains d'entre eux s'opposaient à la révision proposée du mandat, car ils étaient contre l'objectif même de stabilité des prix, le jugeant trop onéreux à atteindre ou incompatible avec d'autres objectifs désirables (un taux de change fixe, par exemple). Toutefois, ce point de vue n'emportait pas la majorité. La plupart des témoins étaient d'accord que, à long terme, le taux d'expansion monétaire détermine surtout le taux d'inflation, et qu'il n'a pas d'effets durables sur la croissance de la production, l'emploi ou d'autres variables réelles. Et ils acceptaient en durables sur la croissance de la production, l'emploi ou d'autres variables réelles. Et ils acceptaient en conséquence que la politique monétaire devrait viser un taux d'expansion monétaire favorisant à long l'objectif unique de la politique monétaire, ou plus précisément, qu'on légitère pour que ce soit le seul l'objectif de la politique monétaire, Nous résumons leurs arguments ci-après :

La révision proposée est inutile. Ceci est confirmé avant tout par le fait que la Banque du Canada mène déjà une politique très stricte de lutte contre l'inflation en vertu de son mandat actuel. De toute évidence, il n'est pas nécessaire de réviser le mandat de la banque en vue d'y ajouter la stabilité des prix. De surcroît, comme en témoigne l'expérience internationale, il est inutile de limiter le mandat de la banque pour que la politique porte fruit. En effet, l'indépendance d'une banque centrale à l'égard du gouvernement joue un rôle plus important dans le maintien d'une faible inflation que le mandat de la banque.

les profits en souffrent, et la production et l'emploi régressent. L'expérience démontre que ces résultats fâcheux sont des effets secondaires quasi inévitables de la désinflation. Au Canada et aux États-Unis, au cours des quarante dernières années, les périodes de désinflation importante ont toujours été accompagnées de récession.

79. Ceux qui militent en faveur de la stabilité des prix considèrent les coûts de la désinflation comme temporaires et estiment que les avantages d'un taux d'inflation plus bas vont perdurer. Selon les calculs effectués sur cette base, la valeur actuelle des avantages d'une inflation moindre dépasse de loin même les prévisions les plus noires des coûts de la désinflation<sup>21</sup>.

80. Les opposants à un mandat axé seulement sur la stabilité des prix sont bien moins optimistes face à ces calculs coûts-avantages. Selon eux, les coûts de la désinflation ne sont pas transitoires, mais permanents, ou tout au moins voués à durer longtemps. En d'autres mots, leur argument est qu'il n'existe pas de taux de chômage créé a tendance à persister, ce qui signifie que le taux de chômage créé a tendance à persister, ce qui signifie que le taux de chômage résultant de l'effort en faveur de la stabilité des prix sera, au moins dans une large mesure, chômage résultant de l'effort en faveur de la stabilité des prix sera, au moins dans une large mesure, permanent<sup>22</sup>.

81. La possibilité d'effets de persistance, ou hystérèse, dans le jargon économique actuel, semble indiquer que les politiques de désinflation doivent être mises en oeuvre graduellement, afin de minimiser la hausse des taux de ralentissement économique et de chômage, et être accompagnées de politiques structurales qui favorisent l'efficience des marchés, augmentant donc la vitesse à laquelle l'économie s'ajuste à toute perturbation. Cela ne signifie pas, comme d'aucuns le laissent entendre, que les autorités renoncent à leurs politiques de désinflation. Agir de la sorte reviendrait à établir un taux plancher inférieur à celui de l'inflation, quel que soit le taux de celui-ci à n'importe quel moment. Toute hausse des prix qui relèverait le taux, relèverait aussi automatiquement le plancher. On réalise inflationnistes seraient toujours supérieures au taux réel d'inflation, forçant les autorités monétaires à inflationnistes seraient toujours supérieures au taux réel d'inflation, forçant les autorités monétaires à trancher le dilemme : soit s'ajuster aux attentes, ce qui entraînerait une spirale inflationniste, soit tésister, l'économie devant alors fonctionner constamment au-dessous de sa capacité.

## QUEL DEVRAIT ÊTRE LE MANDAT DE LA BANQUE DU CANADA?

82. La stabilité des prix est un objectif-clé de la politique économique canadienne depuis près de cinquante ans, c'est-à-dire depuis que les gouvernements canadiens ont décidé de réglementer le comportement macro-économique de l'économie. À la lumière des propos tenus précédemment dans notre rapport, il devrait aussi ressortir clairement qu'il s'agit d'un objectif que nous approuvons. De plus, vu la responsabilité globale de la Banque du Canada à l'égard de la politique monétaire nationale et c'est-à-dire du taux d'expansion de la masse monétaire et, par conséquent, du taux d'inflation — il et normal que la responsabilité d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix soit assumée principalement par la Banque du Canada.

Howitt, par exemple, estime que le coût de la réduction de l'inflation de un pour cent correspondrait à 4,7 p. 100 du PIB et que les gains seraient de l'ordre de 125 p. 100 du PIB, soit 27 fois plus grands. Voir Howitt, 1990, pp. 105, 106. Pour une étude plus récente d'après laquelle le ratio avantage/coûts est encore plus élevé, voir Barry Cozier et Gordon Wilkinson, Some Evidence on Hysteresis and the costs of Disinflation, Rapport technique n° 55, Ottawa, Banque du Canada, août 1991.

Pour un exposé récent de ce point de vue et de son incidence sur le plan des politiques de désinflation, voir Pierre Fortin, «The Phillips Curve, macroeconomic Policy, and the Welfare of Canadians», Canadian Journal of Economics, XXIV :4, novembre 1991, pp. 774-803.

des créanciers, aux propriétaires de s'enrichir aux dépens des locataires, et aux jeunes de le faire aux dépens des vieux. Il s'ensuit un sentiment d'injustice, accentué par le fait que, souvent, la même personne peut y perdre et y gagner, et que les gains et les pertes finissent par s'annuler les uns les autres. Il est normal de considérer que ses propres gains sont mérités et d'expliquer ses pertes par des circonstances hors de son contrôle. Même ceux qui reconnaissent que les deux résultats sont tout aussi imprévisibles n'auront pas tendance à se sentir rassurés par un système qui donne de tels résultats. Dans ces circonstances, les gouvernements font face à des exigences de toutes parts qui les incitent à intervenir pour tel ou tel groupe d'intérêt. L'intervention politique ne peut qu'atténuer les gains ou les pertes de certains groupes; elle ne peut éliminer les effets de distribution. L'indignation publique face au secteur privé ne peut donc se régler dans les sphères politiques. Si la désillusion atteint l'une des appères, elle ne peut que gagner l'autre, ce qui donne les résultats perturbateurs sur la paix sociale décrits par Keynes.

#### D. COÛTS DE LA DÉSINFLATION

75. La principale source d'opposition à l'objectif de stabilité des prix ne vise pas l'objectif en lui-même, mais les coûts prévus pour l'atteindre. Même ceux qui appuient cet objectif admettent que la transition d'un taux d'inflation positif à un taux nul sera onéreuse. Toutefois, ils concluent que les avantages permanents de la stabilité des prix sont supérieurs aux coûts de transition. Ceux qui s'opposent à la stabilité des prix parviennent à la conclusion inverse.

76. Les coûts de la désinflation sont imputables à deux sources : l'enracinement des attentes inflationnistes chez les intervenants du marché et la lente réaction des coûts et des prix aux modifications des conditions de la demande. Des attentes bien enracinées et des prix rigides prêtent à l'inflation une force d'inertie qu'il est difficile de ralentir ou d'arrêter sans causer de dommages indirects à l'économie. Pour s'en convaincre, il suffit d'imaginer une économie dont le taux d'inflation se maintient à 5 p. 100 environ depuis plusieurs années. Les intervenants du marché s'attendront à ce portant sur les salaires et les prix. Supposons maintenant que l'expansion monétaire ralentisse, et que le taux d'inflation diminue. Les prix. Supposons maintenant que l'expansion monétaire ralentisse, et que le taux d'inflation diminue. Les prix. Supposons maintenant que l'expansion monétaire ralentisse, et que plutôt d'augmenter selon les taux prédéterminés jusqu'à l'échéance des contrats fixes. Étant donné que la demande globale n'augmente plus suffisamment pour absorber la production à ces prix, les ventes, et, par conséquent, la production et l'emploi, régressent.

77. En théorie, la désinflation est possible sans coût. Il faut pour cela que les prix soient souples et que la politique de désinflation soit crédible. Si la politique inspire confiance, les attentes s'ajusteront alors pour s'y conformer, et si les prix sont souples, ils seront ajustés pour se conformer aux nouvelles attentes et, en conséquence, aux nouvelles conditions de la demande. La réduction du taux d'expansion monétaire se traduira alors par une augmentation des prix proportionnellement plus faible, les écarts réels restant identiques.

78. Malheureusement, l'expérience à ce chapitre n'est pas rassurante. En pratique, il ne suffit pas que la banque centrale annonce un changement d'orientation politique pour rendre une politique crédible. Pour convaincre les marchés, la banque doit leur prouver qu'elle est suffisamment déterminée à maintenir la ligne de conduite annoncée. Par conséquent, les attentes ne s'ajusteront que lorsque la politique aura commencé à porter fruit, si bien qu'un ralentissement économique est inévitable. En outre, les prix sont rigides. Cela est particulièrement vrai pour les salaires, étant donné l'existence de contrats salariaux pluriannuels. Les salaires, et, dès lors, les coûts de production, ne s'ajustent donc que très lentement aux changements de la tendance inflationniste. Donc, quand l'expansion monétaire ralentit et empêche de faire assumer aux consommateurs la hausse des coûts, l'expansion monétaire ralentit et empêche de faire assumer aux consommateurs la hausse des coûts,

aujourd'hui, les frais d'intérêts correspond au coût de l'emprunt; le reste comprend la baisse de la valeur réelle du capital à cause de l'inflation (et représente donc en fait un nouveau paiement du capital). Seuls 75 p. 100 des gains de capital sont comptés dans le revenu imposable, mais aucune mesure ne tient compte du fait qu'en période d'inflation, une grande partie de ces gains, peut-être mesure ne tient compte du fait qu'en période d'inflation, une grande partie de ces gains, peut-être mesure ne tient compte du fait qu'en période d'inflation, une grande partie de ces gains, peut-être mesure ne tient totalité, ne résulte que de la hausse des prix. Selon la méthode comptable de l'épuisement successif, le coût des stocks est sous-évalué, ce qui accroît les profits déclarés des entreprises et donc leurs engagements fiscaux. De même, selon la méthode de comptabilité au coût d'origine, les déductions permises pour la dépréciation sous-estiment la valeur réelle des frais encourus à cause de déductions permises pour la dépréciation sous-estiment la valeur réelle des frais encourus à cause de est difficile à évaluer, puisque dans certains cas, ils ont un effet positif, et dans d'autres, un effet négatif. L'effet combiné est moins important, en termes de résultats économiques, que l'effet sur des secteurs précis. Comme l'à fait remarquer Peter Howitt:

la non-indexation du système fiscal a de l'importance, parce qu'elle permet à l'inflation de fausser les taux relatifs d'imposition tels qu'ils s'appliquent aux différentes sortes d'investissements et aux diverses industries. Plus particulièrement, l'inflation fait augmenter les coûts relatifs de l'accumulation de stocks et fait baisser les coûts d'investissement en capital non amortissable. Elle tend également à favoriser l'investissement dans les industries comme celle des services publics, qui ont énormément recours au financement de la dette.

Les distorsions de la structure fiscale provoquent en retour des distorsions dans la distribution des investissements. À cause de ce mécanisme, un taux d'inflation élevé réduit l'efficacité de l'économie et la productivité générale du capital. Par ailleurs, le fait que tout intérêt nominal est déductible d'impôt, y compris la portion qui compense l'inflation et qui ne représente donc pas un coût réel, encourage les entreprises à pratiquer le financement de la dette, ce qui, en retour, tend de plus en plus à faire dépendre l'effet de levier du secteur industriel du taux d'inflation<sup>19</sup>.

73. L'inflation crée des coûts additionnels en raison des efforts que font les gens pour se protéger de ses effets. Dans un environnement où la protection contre les variations imprévisibles du niveau des prix compte peut-être plus pour une entreprise que l'amélioration de ses produits ou de ses méthodes de livraison, les ressources sont redistribuées en conséquence. La capacité de se prémunir contre l'inflation devient plus importante pour la survie de l'entreprise que la recherche de l'efficacité et la concurrence dans la production de biens et de services. «Les règles qui s'appliquent à la sélection naturelle, par l'économie, des personnes destinées à la célébrité et à la fortune changent, les experts financiers sont préfèrés aux adeptes du marketing, les avocats aux créateurs de nouveaux produits et financiers sont préfèrés aux adeptes du marketing, les avocats aux créateurs de nouveaux produits et et leur ingéniosité en conséquence<sup>20</sup>.» Le rythme effréné des innovations financières et la spéculation qui règne dans le domaine de l'immobilier (domaine perçu par beaucoup comme une couverture contre l'inflation) au cours des deux dernières décennies ne sont pas étrangers à l'inflation galopante de la période.

74. Au-delà de ses coûts économiques, l'inflation peut engendrer d'importants conflits sociaux. Ces derniers résultent de la distribution arbitraire des revenus et de la richesse en période d'inflation. Les hausses de prix imprévues permettent aux débiteurs de réaliser des gains appréciables aux dépens.

Howitt, Peter. «Zero Inflation as a Long-Term Target for Monetary Policy», in Zero Inflation: The Goal of Price Stability, Richard Lipsecy, éd., Toronto, Institut C.D. Howe, 1990, p. 95.

Leijonhufvud, Axel, «Constitutional Constraints on the Monetary Powers of Government», dans Richard B. McKenzie, éd., Constitutional Economics: Containing the Economic Powers of Government, Lexington (Massachusetts), D.C. Heath and Company, 1984, p. 98.

engagement plausible envers un objectif de niveaux de prix peut améliorer l'efficacité d'une politique monétaire employée pour stabiliser une situation. Un tel engagement aiderait aussi à compenser la tendance inflationniste propre aux politiques discrétionnaires. Si l'on veut apprécier ce dernier avantage à sa juste valeur, il faut évaluer les coûts qu'entraîne l'inflation; c'est le sujet dont nous discuterons maintenant.

#### C. LES COÛTS DE L'INFLATION

«Linflation, écrivait Keynes, emploie toutes les forces cachées des lois de l'économie à des fins destructrices, et le fait d'une façon que pas même un homme sur un million ne pourra découvrir les processus est destructeur pour deux raisons principales : il amoindrit la capacité du système des prix à exercer sa fonction primordiale, qui est de répartir les ressources efficacement, et il favorise les conflits sociaux.

69. Dans une économie de marché, les prix jouent un rôle de coordination essentiel; ils donnent aux producteurs et aux consommateurs des indices sur les occasions de profit et sur les offres qui constituent une bonne affaire. L'inflation entrave le rôle de coordination, car elle réduit le contenu informatif des prix. Lorsque le niveau général des prix est stable, toute variation du prix d'un bien signale un changement de la valeur de ce bien par rapport à d'autres. Toute augmentation du prix d'un bien Dien X pousse donc les producteurs à augmenter l'offre de ce bien et encourage les consommateurs à chercher des substituts moins chers. En période d'inflation, il n'est pas facile de déterminer de prime abort si la hausse d'un prix correspond à un changement relatif, ce qui entraîne un changement de comportement, ou s'il ne fait que refléter la hausse générale des prix, ce qui n'engendre aucun changement de comportement.

70. Il est difficile de faire la distinction entre les deux, parce que l'inflation n'affecte pas tous les prix en même temps. Selon le mode d'introduction de la pression inflationniste dans l'économie et selon les pratiques de divers secteurs en matière de prix, un certain nombre de prix augmenteront en premier et seront suivis par d'autres de manière décalée, difficile à déchiffrer ou à interpréter. Dans de telales circonstances, acheteurs et vendeurs deviennent incapables de distinguer entre les variations relatives des prix et celles qui proviennent uniquement du processus de l'inflation. Certains changements nécessaires en termes de production et d'achat ne se font pas, et de mauvaises décisions changements nécessaires en termes à la perte d'occasions d'affaires et au gâchis de ressources.

71. Plus grave encore que la confusion contemporaine entre prix relatifs et prix absolus est le climat d'incertitude que crée l'inflation au sujet du niveau futur des prix. La monnaie n'est pas seulement un moyen d'échange; elle est également un étalon de valeur qui sert à déterminer les paiements différés et à évaluer les transactions futures. Il est clair que plus l'étalon varie, moins il a de engagement ferme envers la stabilité des prix, l'étalon de valeur perd toute signification. Les autorités monétaires n'ont aucun monétaires ont toute liberté de changer à leur guise le stock de monnaie, et donc le niveau des prix, d'une période à la suivante. Il n'y a aucun moyen rationnel de prédire les niveaux futurs des prix dans un tel système. L'incertitude face aux résultats possibles accroît la prime de risque qui s'attache au financement à long terme et décourage l'investissement, ce qui a des effets négatifs sur la formation de capital et sur la croissance économique.

72. L'interaction entre le système fiscal et les prix élevés accentue les effets déstabilisants de l'inflation. Malgré les efforts entrepris depuis 1973 pour adapter le système fiscal aux variations des prix, l'indexation s'est révélée une méthode trop coûteuse pour être mise en place. Par conséquent,

<sup>18</sup> Keynes, John Maynard. Essays in Persuasion, Londres, MacMillan, 1933, p. 78.

du Canada. Lorsque l'économie ralentit ou glisse dans une récession, des mesures de stimulation de la monnaie peuvent encourager la reprise. Quand l'économie est en pleine croissance, et que sa capacité de production est utilisée au maximum, les restrictions monétaires peuvent atténuer la croissance. En théorie, l'application judicieuse de mesures qui vont à l'encontre des cycles économiques peuvent stabiliser l'activité économique et améliorer la performance générale de l'économie.

tendance à exacerber les fluctuations économiques 17. général causé des variations qui coïncidaient avec les cycles économiques, c'est-à-dire qui avaient menées par les autorités monétaires pendant la majeure partie de la période d'après-guerre ont en stabilité économique. L'expérience canadienne en la matière n'a rien pour rassurer : les politiques les mesures monétaires risquent fortement de prendre effet au mauvais moment, ce qui nuirait à la longueur de tels décalages ou la situation de l'économie dans quelques mois ou dans quelques années, décalages assez longs et qui peuvent varier. Comme il est impossible de prédire avec certitude la nature des politiques employées. Les mesures monétaires affectent donc l'économie avec des entre chaque étape peut varier selon la conjoncture économique et les perceptions du public quant à la étapes entre les mesures monétaires de départ et leur effet final sont donc nombreuses. La relation les décisions relatives à l'investissement et aux dépenses, qui déterminent la production et les prix. Les d'intérêt et sur la croissance de la masse monétaire. En retour, ces facteurs exercent une influence sur prêts. La variation de l'offre de crédit conjointement avec la demande de crédit, influe sur les taux bancaire et donc sur la mesure dans laquelle les institutions financières sont disposées à consentir des éléments du passif, la banque exerce une influence sur les réserves de liquidités accessibles au système contrôle direct de la Banque du Canada est son propre bilan. Lorsqu'elle augmente ou fait baisser les l'ampleur de la tâche par rapport aux instruments disponibles. Le seul instrument de politique sous le à cause d'un manque d'intelligence de la part de ceux qui prennent les décisions, mais en raison de 66. En pratique, toutefois, de telles manipulations risquent de ne pas être très efficaces, non pas

67. Les politiques discrétionnaires ont également eu des effets inflationnistes. Après coup, de tels effets ont toujours une explication facile. La puissance à court terme de la politique monétaire représente une tentation irrésistible pour les décideurs qui ont le pouvoir discrétionnaire de gonfler la masse monétaire pour stimuler la croissance et faire baisser le taux de chômage; la tentation est là, même si le public finit par comprendre ce qui se passe et que le seul résultat concret des politiques adoptées soit l'inflation. Doug Purvis, du département des sciences économiques de l'université Queen's, en a témoigné devant nous.

L'histoire monétaire au Canada et dans la plupart des autres pays occidentaux industrialisés laisse supposer que la science imparfaite que constitue l'élaboration d'une politique monétaire a régulièrement cédé le pas devant les pressions politiques visant à hypothéquer l'avenir en échange de gains immédiats, c'est-à-dire, d'adopter des mesures expansionnistes pour atteindre des objectifs de croissance et d'emploi qui se révèlent expansionnistes pour atteindre des objectifs de croissance et d'emploi qui se révèlent (Fascicule 7 : 55)

Un engagement envers un objectif de niveaux de prix pourrait être un élément stabilisateur qui ferait obstacle à la tendance inflationniste des politiques discrétionnaires.

68. En conclusion de la présente partie, la politique monétaire à des effets réels à court terme, mais n'affecte que les prix à longue échéance. Le fait de déterminer des cibles de niveaux de prix n'empêche pas l'utilisation de la politique monétaire à des fins de stabilisation, quoiqu'il existe des raissons de se méfier d'un usage agressif de la politique monétaire à de telles fins. En effet, un

Voir Peter Howitt, Constitutional Reform and the Bank of Canada, document présenté lors d'une conférence sur les dimensions économiques de la réforme constitutionnelle, Queen's University, du 4 au 6 juin 1991, p. 4.

de Phillips», du nom de l'économiste néo-zélandais A.W. Phillips, qui fut le premier à la formuler officiellement. La courbe de Phillips, telle qu'elle fut vulgarisée par la suite, illustre la relation entre le chômage et l'inflation. Une augmentation du stimulus, et donc de l'inflation, contribue à faire baisser donc un choix à faire entre l'inflation et le chômage, tout gain réalisé dans l'un de ces domaines se faisant aux dépens de l'autre. On présumait que les résultats du choix étaient permanents, et donc que les décideurs disposaient d'un ensemble stable de combinaisons possibles d'inflation et de chômage, parmi lesquelles il leur suffisait de choisir selon leur préférence ou pour parvenir à un bien-être social optimal.

of. La plupart des économistes pensent maintenant que le choix entre l'inflation et le chômage n'entraîne pas de résultats permanents. Comme pour l'impact d'une mesure de stimulation unique, les effets de croissance que provoque l'inflation (qui peuvent être assimilés à une série de stimuli continus) proviennent de la lenteur de la réaction des prix aux changements de la demande. Les effets se résorbent dès que les agents du marché tiennent compte de l'inflation dans leurs projections et s'ajustent à la hausse des prix. La seule façon, pour le stimulus monétaire, de continuer à avoir des s'ajustent à la hausse des prix. La seule façon, pour le stimulus monétaire, de continuer à avoir des effets réels est de recourir à l'inflation dans une mesure plus importante que celle prévue par les agents effets réels est de recourir à l'inflation dans une mesure plus importante que celle prévue par les agents économiques. Un tel processus est bien sûr impossible à maintenir, car il dégénéreiait vite en hyperinflation et provoquerait un effondrement monétaire.

62. Par conséquent, la politique monétaire ne peut forcer l'économie à atteindre des niveaux de production, de croissance ou d'emploi élevés de façon permanente. Toute politique à cet effet irait assurément à l'encontre du but recherché, car elle ne provoquerait que l'inflation, sans améliorer la production, l'emploi ou les autres indices réels. D'après la plupart des économistes, la politique monétaire ne peut déterminer à long terme que le niveau des prix; ses objectifs à long terme ne devraient donc concerner que ces niveaux.

63. Les cibles de niveaux de prix doivent bien entendu être pondérées. La politique monétaire ne peut ni ne doit fixer les prix à un niveau artificiel et les forcer à y rester. L'économie est soumise à des chocs imprévisibles qui peuvent faire dévier les prix de leur tendance à long terme. Essayer de compenser de tels chocs dans le but de stabiliser la tendance des prix d'un mois ou d'un trimestre à l'autre pourrait causer des fluctuations indésirables de l'économie réelle.

ongue période, rien n'empêche de recourir à la politique monétaire pour amortir des chocs ou des perturbations comme la croissance subite des prix du pétrole ou un krach boursier. En effet, l'existence de cibles de niveaux de prix améliore l'efficacité de la politique monétaire dans de telles circonstances. Sans cibles, toute augmentation temporaire de la masse monétaire pour faire face à un imprévu pourrait être interprétée comme un changement de la direction de la politique monétaire et augmenter les attentes inflationnistes du marché. Si la croissance monétaire devait ensuite se résorber, l'activité économique ralentirait et l'emploi en souffrirait. En d'autres termes, si la politique monétaire et l'activité économique ralentirait et l'emploi en souffrirait. En d'autres termes, si la politique monétaire et l'activité économique ralentirait et l'emploi en souffrirait. En d'autres termes, si la politique monétaire et l'activité économique ralentirait et l'emploi en souffrirait. En d'autres termes, si la politique monétaire et l'alternative suivante : a) réagir au choc et lancer l'économie dans une spirale inflationniste plus élevée ou b) encaisser le choc et laisser l'économie en faire les frais. Des cibles de niveaux de prix plausibles laissent aux autorités monétaires une certaine marge de manoeuvre.

65. En soi, les cibles de niveaux de prix ne vont pas non plus à l'encontre de l'utilisation de la politique monétaire à des fins de stabilisation plus agressives. De telles cibles imposent des restrictions sur le taux moyen de croissance de la monnaie à long terme. Le taux réel de croissance monétaire pendant une période donnée peut être modifié pour atténuer les fluctuations des niveaux généraux de production, d'emploi et de commerce, comme le préconise le mandat actuel de la Banque

monétaire à la réalisation des objectifs plus généraux de la politique économique. Pendant les audiences, le Comité a constaté que cette hypothèse était largement acceptée, mais que peu de gens étaient prêts à appuyer la révision proposée du mandat de la banque. Le point de vue prédominant, même parmi les témoins qui appuyaient en général la stabilité des prix et la politique monétaire récente, était que la politique monétaire devait avoir un champ de vision plus large.

## B. À QUOI SERT LA POLITIQUE MONÉTAIRE?

56. La politique monétaire est le processus qui consiste à gérer l'offre de monnaie et de crédit de manière à réaliser certains objectifs économiques. Il s'agit d'un processus qui peut paraître minutieux et ésotérique dans son application, mais qui revient, au fond, à régulariser le taux de croissance du stock de monnaie dans l'économie. Toute question sur les effets de la politique monétaire équivant donc à demander ce qui se passe lorsque le stock de monnaie dans l'économie varie.

Pour répondre à cette question, il faut faire la distinction entre le court et le long terme. De l'avis de la plupart des analystes, les variations de l'offre de monnaie n'affectent à longue échéance que les prix. Les indices réels—volume de production, niveau d'emploi, prix relatifs—sont déterminés par les facteurs non monétaires de l'économie, soit ses ressources, la nature de sa technologie, les aptitudes et les attitudes de la population et la structure des institutions, des lois et de l'organisation politique. La monnaie est un moyen d'échange et un étalon de valeur qui permet bien sûr à l'économie non fonctionner avec moins de soubresauts et plus d'efficacité que ne le ferait une économie non monétaire, qui reposerait sur le troc, avec tous les inconvénients et incertitudes que cela impose. Mais c'est l'existence de la monnaie et non sa quantité qui importe. Si ce n'était pas le cas, tous les pays pourraient facilement s'enrichir en ajoutant des zéros sur leurs billets de banque. L'hypothèse selon laquelle la monnaie n'a pas d'effet réel à long terme est la plus vieille et la plus entacinée de toute l'histoire de la pensée économique. Peu nombreux sont les économistes qui la mettent en question l'histoire de la pensée économique. Peu nombreux sont les économistes qui la mettent en question aujourd'hui.

Cependant, la monnaie a son importance à court terme, et il est important de noter que le court terme peut durer un certain nombre d'années. Très brièvement, la monnaie joue un rôle à court terme peut durer un certain nombre d'années. Très brièvement, la monnaie joue un rôle à court terme parce que les prix et les salaires sont rigides; ils ne s'ajustent pas instantanément, et à la vitesse de l'éclair, aux changements de la demande. La modification des prix entraîne des coûts liés not annois à l'avance, comme dans le cas des ventes par catalogue. Les salaires sont sont souvent fixés des mois à l'avance, comme dans le cas des ventes par catalogue. Les salaires sont encore plus rigides. Ils sont établis, par convention collective ou par contrat, pour une période fixe qui se prolonge souvent sur deux ou trois ans ou même davantage. Dans un tel contexte, les changements de la demande se prolonge souvent sur les quantités offertes diminue, et l'impact du changement de la demande certain temps, l'impact sur les quantités offertes diminue, et l'impact du changement de la demande est absorbé par les prix. Le processus d'ajustement peut être très lent; il dépend de la vitesse à laquelle l'information sur les changements de la demande se répand à travers l'économie et de la flexibilité des l'information sur les changements de la demande se répand à travers l'économie et de la flexibilité des prix.

59. Il s'ensuit de tout cela que la politique monétaire peut avoir des effets très réels. Des mesures de stimulation de la monnaie, par exemple, auront tendance à accélérer l'activité économique et à faire diminuer le chômage pendant un certain temps, jusqu'à ce que les prix augmentent suffisamment pour que se dissipent les effets réels du stimulus. Des mesures d'austérité auront l'effet opposé; elles ralentiront la production et feront baisser l'emploi jusqu'à ce que les prix baissent suffisamment pour rétablir l'équilibre du début.

60. La politique monétaire peut-elle maintenir l'économie à des niveaux élevés de production et d'emploi indéfiniment par l'application de stimuli continus? Beaucoup d'économistes le pensaient à la fin des années 1950 et pendant les années 1960. L'hypothèse avait même été baptisée «courbe d'options

S2. James Coyne est bien sûr le gouverneur de la célèbre «affaire Coyne». De nombreux lecteur avanceront peut-être que les maux de l'inflation le préoccupaient plus que tout autre. Mais l'histoin montre que son successeur, Louis Rasminsky, était tout aussi convaincu de la nécessité d'une devis forte pour la santé de l'économie. Dans sa déclaration d'ouverture devant la Commission roya, selon lequel la stabilité des prix et les autres objectifs de la politique monétaire étaient opposé, «Quant à moi, dit-il, je suis convaincu que la politique économique gouvernementale, si alla mod améliorer la performance économique, aura plus de succès à longue échéance si elle tient compte de améliorer la performance économique, aura plus de succès à longue échéance si elle tient compte de améliorer la performance économique, aura plus de succès à longue échéance si elle tient compte de améliorer la performance économique, aura plus de succès à longue échéance si elle tient compte de dangers de l'inflation» et avait recommandé l'adoption de politiques fiscales plus rigoureuses, en dépi du fait que le gouvernement fonctionnait avec un surplus budgétaire (Fascicule 8 :48). Mentionnons en passant que le taux d'inflation pendant les années 1960 était en moyenne de 2,7 p. 100 par année.

53. Naturellement, pendant les deux décennies suivantes, à mesure que l'inflation se faisai sentir, le besoin d'y mettre un frein devint plus pressant, et la lutte contre l'inflation s'intensifia. Voic des paroles du gouverneur Gerald Bouey, le prédécesseur de John Crow, dans un discours prononca devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes le 30 octobre 1980:

L'idée selon laquelle une certaine inflation est, tout bien considéré, utile à la bonne performance de l'économie, que l'inflation est un bien -p idée qui n'a jamais été que superficiellement plausible, mais qui était néanmoins très populaire -p a maintenant perdu toute crédibilité. Ce n'est pas la théorie économique qui a contribué à la discréditer tout à fait, mais la réalité économique. L'expérience de l'économie mondiale et la grande variété des expériences nationales ont démontré sans l'ombre d'un doute que l'inflation est un mal.

même l'arrivée du gouverneur Crow. Mais la politique monétaire embrassait auparavant des objectifs plus larges que la simple stabilité des prix. En tant qu'instrument de la politique gouvernementale, la politique monétaire était considérée comme un des objectifs généraux de la politique gouvernement, dont la définition comprenait une croissance économique soutenue et un niveau d'emploi élevé (c'est-à-dire un faible taux de chômage) en plus de la stabilité des prix. On l'appliquait de concert avec les autres politiques économiques, en combinaisons diverses selon la conjoncture indépendamment des autres politiques, et ses objectifs étaient semblables (bien qu'elle fût la principale responsable de la stabilité des prix). À la lumière de ce qui précède, la proposition voulant que l'objectif de la politique monétaire se limite désormais uniquement à stabiliser les prix semble être un virement marqué par rapport au rôle qui lui était attribué par le passé. C'est ce qu'ont fait remarquer un grand nombre de nos témoins.

banque sont une clarification plutôt qu'un abandon du rôle traditionnel de la politique monétaire. Aux yeux du gouvernement, le mandat actuel est trop général et risque d'induire les gens en erreur sur les capacités réelles de la politique monétaire. Comme l'indiquait le document d'accompagnement sur Le fadéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité, des objectifs liés aux variables économiques réelles, comme l'emploi, la production et la croissance économique, représentent «des objectifs qui, selon les leçons du passé, ne peuvent être atteints par une banque centrale, ou ne peuvent être réalisés que par la stabilité des prix» (p. 42). Bref, les arguments en faveur de la révision du mandat de la banque selon les termes du gouvernement reposent sur l'hypothèse que de la révision du mandat de la parix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintien de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintien de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintien de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintien de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintieu de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique le maintie de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique de la stabilité des prix constitue la meilleure contribution que puisse apporter la politique de la contribution de la stabilité des prix constitue la meille contribution de la stabilité des prix constitue la meille de la politique de la contribution de la stabilité de la propriet de la politique de la contribution de la contribut

## CHAPITRE II

# Mandat de la Banque du Canada

#### RÉVISION PROPOSÉE DU MANDAT

49. Comme on l'a vu au chapitre précédent, la Banque du Canada remplit un certain nombre de fonctions, y compris celui de banquier du gouvernement du Canada, de prêteur en dernier ressort pour les banques à charte et d'arbitre principal du système de paiements canadiens. Le principal rôle de la banque, cependant, est de formuler et d'appliquer la politique monétaire. À cet égard, le préambule de la Loi sur la Banque du Canada prescrit à la banque de :

réglementer le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire nation, du pour mitiger, par son influence, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, autant que possible dans le cadre de l'action monétaire, et généralement pour favoriser la prospérité économique et financière [du Canada].

50. Dans le document Le fédéralisme canadien et l'union économique : partenariat pour la prospérité, publié en septembre dernier dans le cadre des propositions du gouvernement pour un fédéralisme renouvelé, le gouvernement proposait de réviser le mandat général et plutôt vague de la banque afin de faire de la stabilité des prix son seul objectif. Selon le document, un nouveau mandat devrait préciser qu'en formulant et en mettant en oeuvre la politique monétaire, «la Banque du Canada doit guider le rythme de la croissance monétaire et influer sur la conjoncture monétaire et la conjoncture du crédit, dans le but de réaliser et de préserver la stabilité du niveau général des prix au Canada. Il faudrait éliminer la mention du rôle consistant à mitiger, par son influence, les fluctuations de la production, du commerce, des prix et de l'emploi. .. » (p. 42).

Au cours des dernières années, la stabilité des prix a constitué le but principal de la politique du monétaire canadienne. Dans l'esprit d'un grand nombre de Canadiens, ce but est associé à la personne du gouverneur de la Banque du Canada, John Crow, qui, plus que tout autre gouverneur de la banque, a fait de la stabilité des prix l'objectif primordial de la politique monétaire et a poursuivi cet objectif depuis sa fondation en 1935. Pendant les premières années de la banque, la politique monétaire depuis sa fondation en 1935. Pendant les premières années de la banque, la politique monétaire nationale fut fortement influencée par le souvenir de la Crise et par la crainte de revivre la déflation et la récession. L'émergence de pressions inflationnistes après la guerre poussa la banque à réviser sa politique; depuis le début des années 1950, tous les gouverneurs de la banque cherchent en premier lieu suivante sur les objectifs de la politique monétaire, tirée d'un discours de James Coyne prononcé en janvier 1959, pourrait aisément être introduite, sans modification, dans tout discours sur le sujet par John Crow:

Les Etats modernes ont trois objectifs économiques majeurs reconnus: la croissance économique, un niveau d'emploi élevé et la stabilité de la valeur de la devise. La stabilité des prix et de la devise est de première importance, non seulement en elle-même, mais aussi pour le maintien d'une croissance économique fructueuse à long terme et l'assurance d'un niveau d'emploi élevé. [traduction]

46. Le rapport de la commission Porter fit un certain nombre d'observations et recommand; quelques changements au statut et à la structure de la Banque du Canada. La commission nota qu'i existait de bonnes raisons de laisser à la Banque du Canada une certaine indépendance face au pressions politiques. En premier lieu (selon une citation de l'ancien gouverneur de la banque, Grahan Towers), cela protègerait la banque centrale de «la tendance historique des gouvernements de tou acabit à hausser la devise<sup>15</sup>».

47. Le rapport de la commission Porter indiquait également que la meilleure garantie de l'indépendance de la banque serait un système de responsabilité double par lequel la Banque de Canada élaborerait et mettrait en application la politique monétaire au jour le jour, tandis que le gouvernement accepterait l'entière responsabilité de la politique suivie, mais non de la façon don cette dernière serait appliquée. On recommandait notamment que la Loi sur la Banque du Canada soit modifiée pour donner au ministre des Finances le pouvoir, après consultation avec le Conseil des ministres, d'émettre une directive à la banque si le gouvernement désapprouvait sa politique. La recommandation fut incorporée à la Loi sur la Banque du Canada grâce aux modifications de 1967.

48. Laffaire Coyne cristallisa la question de savoir qui est responsable en dernier lieu de la politique monétaire. De 1936 à 1956, il avait été fermement établi que le gouvernement devait assumer la responsabilité des politiques de la Banque du Canada. Si le gouverneur de la banque refusait d'appliquer la politique gouvernementale, il était entendu qu'il devait donner sa démission. Les déclarations faites à la Chambre des communes par le ministre des Finances Fleming et par son prédécesseur, Walter Harris, allèrent à l'encontre d'une telle opinion et semblèrent placer la Banque du Canada hors du contrôle du gouvernement lé. Après l'affaire Coyne, il devint clair que le gouvernement désapprouve la politique monétaire, il a le droit d'ordonner à la banque de suivre gouvernement désapprouve la politique monétaire, il a le droit d'ordonner à la banque de suivre certaines politiques. Avant 1967, ceci était impossible, sauf en adoptant une loi spéciale.

<sup>15</sup> Canada. Rappon de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, Ottawa, l'Imprimeur pour la Reine, 1964, p. 541.

Gordon, Scott. The Economists versus the Bank of Canada, Toronto, Ryerson Press, 1961, p. 1-3.

39. Le 30 mai 1961, le gouvernement demanda au gouverneur de donner sa démission. Le jouverneur refusa publiquement de se conformer aux ordres, ce qui força le gouvernement à présenter ne loi qui considérait la charge de gouverneur de la Banque du Canada comme vacante. Comme on la vu précédemment, le gouverneur prétendit que sa charge, ainsi que la Banque du Canada dans son precédemment, le gouverneur prétendit que sa charge, ainsi que la Banque du Canada dans son precédemment, le gouverneur prétendit que sa charge, ainsi que la Banque du Canada dans son precédemment, le gouverneur Coyne démissionna.

40. Le gouvernement expliqua de diverses manières la démission forcée du gouverneur. L'une jes raisons données fut l'augmentation de 13 000 dollars par année de la pension du gouverneur (qui atteignit 25 000 dollars). Cependant, la décision avait été votée légalement par le Conseil 3'administration de la banque; et bien que le ministre ait affirmé n'en avoir pas eu connaissance, un représentant du ministère était présent lors de la réunion.

41. Les discours prononcés par le gouverneur étaient une autre raison. Le gouverneur avait probablement outrepassé ses responsabilités et avait certainement embarrassé le gouvernement, mais il n'avait reçu d'avertissement qu'en mars 1961, et ses discours avaient alors pris fin immédiatement.

42. On prétendit en outre qu'à l'hiver 1957-1958, le gouverneur Coyne avait refusé «fermement et avec colère» d'accéder à la demande du ministre de réduire l'indice de réserves de liquidités. Le gouverneur répliqua que le sous-ministre des Finances lui-même ainsi que toutes les banques à charte sauf une s'étaient opposés à la demande. De plus, au bout de discussions et d'un échange de lettres à ce sujet, le ministre, apparemment converti, avait défendu l'indice de réserves de liquidités à la Chambre des communes <sup>12</sup>.

43. D'après la déclaration du ministre des Finances à la Chambre des communes, il semble que la principale raison de la destitution du gouverneur Coyne ait été la conviction du gouvernement «que si M. Coyne continuait à occuper sa charge [. . .] cela empêcherait la mise en oeuvre d'un programme économique global, judicieux et responsable, conçu de manière à accroître le niveau d'emploi et la production au Canada<sup>13</sup>».

44. Le 24 juillet 1961, le gouvernement nomma Louis Rasminsky au poste de gouverneur de la Banque du Canada. Huit jours plus tard, le nouveau gouverneur fit une déclaration sur sa conception de la gestion de sa charge.

Je pense qu'il est essentiel que les responsabilités au regard de la politique monétaire soient plus claires dans les esprits et dans la loi. Je ne suggère aucune formulation précise, mais j'ai en tête deux principes de base : (1) dans les circonstances habituelles, la banque est responsable de la politique monétaire, et (2) si le gouvernement désapprouve la politique monétaire menée par la banque, il a le droit et la responsabilité d'indiquer à celle-ci la politique à adopter l4.

45. En janvier 1963, le gouverneur Rasminsky comparut devant la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, présidée par l'Honorable Dana Porter, juge en chef de la cour de l'Ontario. Rasminsky affirma à nouveau ce qu'il avait déclaré peu après sa nomination, à savoir, que la politique monétaire était la responsabilité conjointe de la banque et du gouvernement. Si le gouvernement désapprouvait la politique monétaire de la banque et du gouvernement. Si le gouvernement désapprouvait la politique monétaire de la banque et du gouvernement. Si banque la politique à adopter.

John T. Saywell, éd., Canadian Annual Review for 1961, Toronto, University of Toronto Press, 1962, p. 204.
 \*House of Commons Debates», cité dans: Saywell (1962), Canadian Annual Review for 1961, p. 204

Canada, Banque du Canada. Rapport annuel 1961, p. 3.

est possible que les opinions de la banque en ce qui concerne les opérations de marché libre diffèren de celles d'un fonctionnaire, mais je ne vois absolument pas comment elles pourraient faire obstacle aux politiques générales du gouvernement.<sup>11</sup>.»

d'accroître les pouvoirs du gouverneur en lui accordant un droit de veto sur les décisions du Consei d'administration qui représentait les actionnaires privés. Toutefois, lorsque le gouvernement détint le majorité des actions en 1936, la loi fut amendée de façon à accorder au Conseil des ministres le pouvoir d'appuyer ou d'outrepasser le veto du gouverneur. La disposition qui donnait au gouverneur un droit de veto sur les décisions du conseil fut abrogée en 1967 lors d'un amendement à la loi visant à accorder au ministre le pouvoir d'émettre des directives au gouverneur.

34. En 1936, le ministre des Finances du gouvernement Mackenzie King affirma que la Banque du Canada, tout en n'ayant pas à se plier aux caprices passagers du gouvernement, devait à long terme être sensible à l'opinion publique et être responsable devant le gouvernement. Le premier gouverneme de la banque, Graham Towers, partageait ce point de vue; il déclara publiquement qu'en cas de dé la banque sur une question importante de la politique monétaire, le gouverneur devrait donner sa démission.

35. On a présumé que le gouvernement était responsable de la politique monétaire jusqu'en 1956, lorsque, face à la hausse du chômage, Walter Harris, le ministre des Finances libéral, affirmagu'il ne se tiendrait plus responsable des actions de la banque. Le ministre des Finances suivant, Donald Fleming, du gouvernement Diefenbaker, reprit la position de son prédécesseur et refusa d'être tenu responsable de la politique monétaire.

36. En 1960, le gouverneur de la Banque du Canada, James Coyne, fut vivement critiqué pour la politique monétaire rigoureuse qu'il avait mis en place en dépit de l'accroissement du taux de chômage, et du faible taux d'inflation. Cette année-là, M. Coyne commença à discourir publiquement sur la politique économique et fiscale, et ses discours semblaient parfois critiquer le gouvernement et contredire les déclarations gouvernementales.

37. A la Chambre des communes, le chef de l'opposition Lester Pearson critiqua le gouvernement pour avoir semé le doute : le gouverneur de la Banque du Canada parlait-il ou non au nom du gouvernement? Le ministre des Finances semblait absoudre le gouvernement de toute responsabilité au sujet de la Banque du Canada; il déclara que le gouvernement n'avait aucune autorité en matière de politique monétaire. Les critiques de la politique monétaire, selon Fleming, «étaient dirigées vers la Banque du Canada et non vers le gouvernement». Quant aux discours controversés du gouverneur, le ministre des Finances affirma : «l'espère qu'on ne me tiendra pas responsable de ce que dit le gouverneur de la Banque du Canada lorsqu'il exerce son droit de citoyen de faire des discours.» Enfin, le 18 mars 1961, le ministre des Finances Fleming avertit le gouverneur Coyne que ses discours mettaient le gouvernement dans l'embarras, ce qui mit un terme au calendrier des allocutions du gouverneur.

38. L'opposition aux politiques monétaires rigoureuses du gouverneur fut générale, et ses déclarations publiques, très critiqués. En 1961, vingt-neuf professeurs de sciences économiques envoyèrent une pétition au ministre des Finances qui dénonçait les politiques de la Banque du Canada, mettait en doute la compétence de l'administration de la banque et demandait au gouvernement d'apporter des changements à la gestion de cette dernière.

<sup>«</sup>House of Commons Debates», cité dans : George S. Watts, «The Legislative Birth of the Bank of Canada», Revue de la Banque du Canada, août 1972, p. 20.

juillet 1935, créa un fonds pour «aider à maîtriser et à protéger la valeur externe de l'unité monétaire canadienne». Au nom du gouvernement, la Banque du Canada intervient depuis sur le marché des changes et gère les réserves en devises étrangères du Compte du fonds des changes.

#### 5. Autres fonctions

28. Parmi les autres fonctions et responsabilités de la Banque du Canada, on compte: la prestation de conseils sur le contrôle et la supervision des institutions financières, la surveillance du système des paiements, la prestation de conseils au gouvernement sur les questions financières internationales et la représentation du Canada aux réunions des organismes internationaux comme le internationales et la représentation du Canada aux réunions des organismes internationaux comme le FMI et l'OCDE.

## D. RESPONSABILITÉ DE LA POLITIQUE MONÉTAIRE

29. La décision initiale du premier ministre Bennett d'opter pour la propriété privée de la Banque du Canada était due à la volonté de minimiser le risque d'ingérence politique dans les affaires de la banque. Bien que le gouvernement Bennett ait certainement voulu que la banque garde une certaine indépendance, on ne détermina pas à qui, du gouvernement ou de la banque, reviendrait la responsabilité finale de la politique monétaire. À ce sujet, «la loi ne définit ni le partage des responsabilités entre le gouvernement et la banque, ni les pouverneur<sup>8</sup>».

30. La loi accrut l'indépendance de la Banque du Canada en stipulant que le gouverneur était nommé pour une période de sept ans sous réserve de bonne conduite. La disposition selon laquelle le gouverneur devrait remplir ses fonctions «sous réserve de bonne conduite», plutôt que selon le bon plaisir du gouvernement, explique d'une certaine façon la confusion qui s'ensuivit sur la question de la plaisir du gouvernement, explique monétaire. Comme le fit remarquer plus tard le gouverneur James Coyne: «Sauf pour les juges des cours supérieures, il existe relativement peu de charges de fonctionnaires haut placés qui sont occupées sous réserve de bonne conduite (expression qui a bien sûr un sens juridique). L'expression, selon ma compréhension de nos pratiques constitutionnelles britanniques, signifie que le titulaire d'une telle charge ne peut être déplacé ni destitué par le pouvoir exécutif, mais uniquement par le Parlement<sup>9</sup>.»

31. De toute évidence, Edgar Rhodes, le ministre des Finances du gouvernement Bennett, croyait que la Banque du Canada ne serait pas à la merci de la volonté du gouvernement. «Les services de la banque devraient évidemment être à la disposition du gouvernement, surtout en temps de crise ou d'urgence extrême. Il est clair, cependant, que la banque ne devrait pas être aux ordres du gouvernement, car, en effet, il peut arriver qu'une politique qui réponde à une urgence des finances publiques ne soit pas tout-à-fait conforme aux pratiques bancaires avisées essentielles à l'intérêt national 10.» En cas de désaccord entre le gouvernement et la banque centrale, «sans aucun doute, le gouverneur et le conseil d'administration de la banque auraient préséance». Le ministre faisait cependant la distinction entre gouvernement et Parlement et admettait que le gouverneur et les directeurs de la banque étaient soumis, en dernière instance, à la volonté du Parlement.

32. En réponse à une question semblable, le premier ministre Bennett sembla contredire son ministre des Finances : «à mon humble avis, et j'ai réexaminé le projet de loi, la Banque du Canada ne peut en aucun cas prendre en main l'outil que le gouvernement emploie aux fins de sa politique [. . .] Il

Watts, George S. «The Legislative Birth of the Bank of Canada», in: Revue de la Banque du Canada, août 1972, p. 20.

Canada, Sénat. Procès-verbal, Comité permanent des banques et du commerce, 10 juillet 1961, p. 9.

<sup>10</sup> Canada, Chambre des communes. Débats, 22 février 1934, p. 827.

#### l. La politique monétaire

Dans l'andes principaux motifs à la création d'une banque centrale au Canada était le besoin de maîtriser effectivement l'offre de monnaie. Dans l'ancien système, il était en effet impossible aux pouvoirs publics d'accroître le crédit. La Banque du Canada peut appliquer la politique monétaire au moyen d'opérations de marché libre, entre autres, c'est-à-dire par l'achat et la vente de titres sur les marchés des capitaux. De telles activités ont un effet sur les réserves liquides des banques à charte à la Banque du Canada, ce qui influe sur le montant des prêts qu'elles acceptent de consentir?

24. Dans son premier rapport annuel (1935), la Banque du Canada mettait l'accent sur l'importance de mettre en place un marché des bons du Trésor solide, afin de faciliter l'exercice d'opérations de marché libre. Toutefois, ce n'est qu'en 1954 qu'un marché des bons du Trésor secondaire commença à se développer en dehors du système bancaire.

#### 2. Prêteur en dernier ressort

d'agir comme prêteur en dernier ressort du système bancaire. Ce rôle, assumé auparavant par le Conseil du Trésor dans le cadre des dispositions de la Loi sur les Finances, est de fournir un appui en liquidités en prêtant aux banques à un taux d'intérêt précis (le taux officiel d'escompte) lorsque des réserves supplémentaires sont requises. La Banque du Canada fait la distinction entre les prêts «ordinaires», qui comblent des manques temporaires dus à des flux de paiements imprévus, et les prêts «extraordinaires» aux institutions financières qui souffrent de problèmes de liquidités en raison d'une perte de confiance de la part des déposants.

### 3. Émission de billets de banque

26. Lorsque la Banque du Canada assuma la responsabilité de l'émission de la monnaie nationale, on abrogea la Loi sur les billets du Dominion et on élimina progressivement la possibilité, pour les banques à charte, d'émettre des billets de banque. Il incombe depuis à la Banque du Canada d'assurer que la devise existe en quantité suffisante dans tout le pays et de protéger l'authenticité des billets de banque par la prévention du faux-monnayage.

#### 4. Conseiller et agent financier du gouvernement fédéral

Canada le pouvoir d'agir comme conseiller et agent financier auprès des provinces et du gouvernement fédéral. En réalité, la banque n'exerça jamais un tel rôle auprès des provinces, et, en gouvernement fédéral. En réalité, la banque n'exerça jamais un tel rôle auprès des provinces, et, en 1967, on élimina la clause qui mentionnait ces dernières. En tant que conseiller et agent financier du gouvernement fédéral, la Banque du Canada offre des conseils sur les questions reliées aux titres gouvernement active et fournit les moyens de la rembourser à l'échéance. En tant que banquier du dette publique active et fournit les moyens de la rembourser à l'échéance. En tant que banquier du gouvernement, la Banque du Canada gère les comptes à travers lesquels se font presque toutes les transactions gouvernementales qui ont trait aux revenus et aux dépenses. La Banque du Canada peut également prêter au gouvernement en lui achetant des titres. La Loi sur le fonds du change, votée en également prêter au gouvernement en lui achetant des titres. La Loi sur le fonds du change, votée en également prêter au gouvernement en lui achetant des titres. La Loi sur le fonds du change, votée en

Aujourd'hui, la mise en oeuvre de la politique monétaire s'effectue principalement par le contrôle du solde de liquidités que les institutions financières conservent à la Banque du Canada afin de régler les créances liées à la compensation quotidienne de chèques et aux virements de fonds électroniques.

rès controversée au cours des débats de la Chambre des communes; elle fut conservée dans la version finale de la loi, mais le gouvernement acheta 51 p. 100 des actions en 1936, lorsque les libéraux arrivèrent au pouvoir, et le reste en 1938.

19. Le projet de loi visant à créer la Banque du Canada fut approuvé en troisième lecture à la Chambre des communes par un vote de 97 contre 56. Avant même que la loi eût reçu la sanction royale, le gouvernement présentait des projets de loi afférents. L'un des changements les plus importants fut l'abrogation de la Loi sur les Finances, qui fournissait aux banques à chartes et aux caisses d'épargne des réserves en espèces sous forme de billets du dominion en échange de dépôts de titres admissibles.

20. Le premier gouverneur de la Banque du Canada fut Graham Towers, directeur général adjoint de la Banque Royale. Afin d'avoir sur place une personne avec une expérience préalable dans le domaine des banques centrales, le gouvernement nomma au poste de sous-gouverneur J.H.C. Osborne, secrétaire de la Banque d'Angleterre. Le 11 mars 1935, la Banque du Canada ouvrit ses portes dans des locaux temporaires, en attendant la construction, en 1938, de l'édifice de la Banque du Canada sur la rue Wellington.

#### C. LES FONCTIONS DE LA BANQUE DU CANADA

21. Le mandat prescrit par la loi à la Banque du Canada s'appuyait sur les tâches d'une banque centrale qui figuraient dans le rapport Macmillan, mais le préambule de la loi mettait davantage l'accent, relativement parlant, sur les responsabilités nationales de la banque que sur ses fonctions et devoirs internationaux. Selon le rapport Macmillan, les tâches d'une banque centrale se résumaient à ce qui suit:

En premier lieu, du point de vue national, la banque centrale, dans les limites prescrites par la loi et selon ses capacités, devrait s'efforcer de régulariser le crédit et la monnaie dans l'intérêt de l'activité économique nationale et devrait, dans la mesure du possible, maîtriser et défendre la valeur externe de l'unité monétaire nationale. En second lieu, du point de vue international, il incombe à la banque centrale, par une coopération avisée et opportune avec les institutions semblables d'autres pays, de s'efforcer, dans la mesure où cela est du domaine de la politique monétaire, d'user de son influence pour atténuer les fluctuations du niveau de l'activité économique générale. Les tâches d'une banque centrale ne se limitent évidemment pas à cela. Dans un État, la banque centrale devrait, entre sautres, être source de conseils judicieux et impartiaux pour le gouvernement en place. En échange des privilèges que lui confère l'État, la banque devrait mettre son expérience accumulée au service de la communauté, sans avoir à se préoccuper de tirer profit de sa situation<sup>6</sup>.

#### 22. Le préambule de la Loi sur la Banque du Canada se lit comme suit :

Considérant qu'il est opportun d'établir une banque centrale au Canada pour réglementer le crédit et la monnaie dans le meilleur intérêt de la vie économique de la nation, pour contrôler et protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire nationale et pour mitiger, par son influence, les fluctuations du niveau général de la production, du commerce, des prix et de l'emploi de la main-d'oeuvre, autant que possible dans le cadre de l'action monétaire, et généralement pour favoriser la prospérité économique du Dominion : [. . . ]

Canada, Rapport de la Commission royale sur le système bancaire et le régime monétaire au Canada, Ottawa, l'Imprimeur pour le Roi, 1933, p. 63.

conservateur parut abandonner son opposition de longue date à une banque centrale. Le remaniement de la Loi sur les banques fut ajourné pour un an environ, afin de permettre à une commission royale d'enquête d'étudier le système bancaire canadien ainsi que tout le système monétaire et d'examiner l'opportunité de la fondation d'une banque centrale.

14. La Commission royale sur le système bancaire et le régime monétaire au Canada entreprit ses travaux en août 1933, sous la présidence de lord Macmillan, éminent juriste britannique qui avait auparavant présidé la Commission britannique sur les finances et l'industrie. À la demande de lord Macmillan, sir Charles Addis, président de la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation, ancien directeur de la Banque d'Angleterre et membre de plusieurs comités d'enquête britanniques sur les finances, fut nommé commissaire. Les trois autres commissaires étaient canadiens; il s'agissait de sir Thomas White, vice-président de la Banque Canadienne de Commerce et ministre des Finances du Canada durant la Première Guerre mondiale, du premier ministre de l'Alberta, J.E. Brownlee, et de Beaudry Leman, directeur général de la Banque Canadienne Nationale.

15. La commission Macmillan, qui voyageait par chemin de fer, tint des séances dans treize villes canadiennes, écouta les témoignages de 221 personnes et rassembla 196 mémoires. Elle entendit les dépositions de gouvernements, d'organisations politiques, de fermiers, de marchands, de fabricants, de bureaux et de chambres de commerce, d'économistes, de banques et de soi-disant experts en monnaie<sup>4</sup>. Le rapport fut présenté au gouvernement le 27 septembre 1933, cinquante jours après la première réunion. «Les commissions qui ont procédé plus rapidement, s'il en existe, ont été peu nombreuses; chargée d'évaluer l'une des propositions les plus importantes de l'histoire financière canadienne, elle termina ses travaux à la vitesse de l'éclair<sup>5</sup>.»

16. Le rapport de la commission Macmillan, un mince volume de 119 pages qui comprenait les divergences d'opinion, des annexes et un index, recommanda dans une proportion de trois contre deux que le Canada mette en place une banque centrale. Le premier ministre Brownlee de l'Alberta se rangea du côté des deux commissaires britanniques, lord Macmillan et sir Charles Addis, en faveur de la création d'une banque centrale, tandis que sir Thomas White et Beaudry Leman soutinrent l'opinion contraire. La majorité des membres canadiens de la commission royale d'enquête furent donc contre la création d'une banque centrale à l'époque.

faveur d'une banque centrale étaient à prévoir. En effet, il est permis de croire que le gouvernement conservateur avait déjà décidé de créer une banque centrale canadienne, avant même d'avoir reçu le rapport de la commission royale d'enquête. La crise économique avait renforcé la méfiance du public envers les banques et envers l'économie de marché. À la gauche de l'éventail politique, la F.C.C. demandait la nationalisation des banques et la création d'une banque centrale nationale. À droite, le parti du Crédit social exigeait que le gouvernement intervienne en injectant de la monnaie dans l'économie. Les fermiers de l'Ouest, qui faisaient face à une baisse des prix de leurs denrées et avaient de la difficulté à obtenir des prêts, même à des taux d'intérêt élevés, étaient également en faveur d'une réforme du système financier.

18. Le premier ministre Bennett annonça, le 20 novembre 1933, que le gouvernement avait l'intention de présenter un projet de loi visant à créer une banque centrale. Le texte de loi créant la Banque du Canada suivait de très près les suggestions de la commission Macmillan. Selon les recommandations du rapport, la loi prévoyait que la banque soit privée. Cependant, la disposition fut recommandations du rapport, la loi prévoyait que la banque soit privée. Cependant, la disposition fut

<sup>4</sup> Stokes, Milton L. The Bank of CanadapThe Development and Present Position of Central Banking in Canada, Toronto, MacMillan, 1939, p. 74.

Fullerton, Douglas H. Graham Towers and His Times, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 42.

9. L'idée de fonder une sorte de banque centrale au Canada, bien qu'elle n'ait pas été examinée sérieusement par le gouvernement avant les années 1930, remonte à 1841, date à laquelle le gouverneur général de la Province du Canada, lord Sydenham, suggéra la mise en place d'une banque émettrice provinciale. En 1913, le député W.F. MacLean demanda que l'on réunisse les deux ou trois plus grandes panques canadiennes pour en faire «une grande banque nationale ou étatique [. . .], un peu comme la Banque impériale d'Allemagne», que l'on appellerait la Banque du Canada. Des propositions de création d'une banque centrale furent aussi présentées, en 1914, par D.R. Wilkie, un ancien président de la Banque la Banque Impériale du Canada, et, en 1916, par E.L. Pease, un ancien président de la Banque au Canada. Cependant, les demandes de création d'une banque centrale furent pas bien accueillies par la majorité des banquiers canadiens ni par les gouvernements de l'époque.

Comité permanent des banques et du commerce reçut le mandat de mener une enquête sur «le fondement, la fonction et le contrôle du crédit financier ainsi que sur la relation entre le crédit et les problèmes industriels». À la suite d'une proposition de l'un de ses membres, le comité examina également la création possible d'une banque fédérale de réserve au Canada. Le président de l'Association des banquiers canadiens, témoignant devant le comité, tenta de démontrer que les taisons qui avaient mené à la mise en place du système de réserve fédérale américain ne s'appliquaient pas à la situation canadienne. Tout d'abord, et contrairement à l'ancien système bancaire américain, les banques canadiennes pouvaient obtenir la monnaie dont elles avaient besoin pour faire face à leurs les banques canadiennes pouvaient obtenir la monnaie dont elles avaient besoin pour faire face à leurs exigences saisonnières ou temporaires en vertu de la Loi sur les Finances. Deuxièmement, la loi des Etats-Unis entravait la création de succursales par les banques américaines, ce qui empêchait le transfert de ressources d'un bout à l'autre du pays pour répondre aux besoins les plus pressants. Tel n'était pas le cas au Canada, puisque les banques canadiennes disposaient d'un vaste réseau de succursales.

D. En dépit de quelques autres dépositions en faveur de la création d'une banque centrale, le gouvernement décida de remanier la Loi sur les banques sans effectuer de changement important à la structure du système financier. Le ministre des Finances affirma à l'époque que l'on n'avait pas besoin d'une banque centrale, puisque la Loi sur les Finances exerçait toutes les fonctions d'une telle banque. L'idée voulant que les fonctions d'une banque centrale soient déjà exercées par le Conseil du Trésor, grâce aux pouvoirs accordés par la Loi sur les Finances, fut reprise par le gouvernement libéral en 1924 quand les députés progressistes de la Chambre des communes tentèrent sans succès d'élargir l'ordre de renvoi du Comité des banques et du commerce afin «qu'il comprenne l'étude d'une sorte de banque centrale ou de réserve correctement administrée».

12. Néanmoins, on continua à reclamer la création d'une banque centrale, et le Comité des banques et du commerce réexamina la question en 1928. Bien que le comité n'ait pas été convaincu de la nécessité d'une banque centrale, il recommanda que l'on entreprenne une étude afin de déterminer si l'on pouvait élargir le crédit pour répondre à la croissance rapide de l'économie canadienne à l'avenir. L'étude, qui ne fut jamais entreprise, devait aussi s'attacher à déterminer si le Conseil du Trésor pouvait contrôler les variations inhabituelles du taux d'intérêt.

13. Les membres du Parti Progressiste et de la Fédération du commonwealth coopératif (F.C.C.), jeune parti en plein expansion, continuèrent à exiger la création d'une banque centrale canadienne. Plusieurs professeurs de l'université Queen's, notamment Clifford Curtis, W.A. Mackintosh, Frank Knox et W. Clifford Clark, qui fut plus tard nommé sous-ministre des Finances, comptaient parmi les partisans de la création d'une banque centrale canadienne. Toutefois, ce n'est qu'en 1933, au moment de la révision décennale de la Loi sur les banques, que le gouvernement

exigences de suffisance et de leurs fonds de réserve; le gouvernement touchait des intérêts de 5 p. 100 par année sur tout montant émis en vertu de cette disposition. Les émissions de billets de banque en-deçà du nombre prescrit n'impliquaient pas de mise en gage de valeurs actives, ni le maintien de réserves minimales en espèces; toutefois, la modification de la Loi sur les banques, en 1913, permit l'augmentation du nombre des billets de banque au-delà des limites prescrites si une valeur égale d'or ou de billets du dominion était déposée auprès d'un conseil d'administration à Montréal.

5. La valeur du crédit offert par les banques n'était pas non plus limitée par des règlements concernant les réserves. La règle voulant que les réserves en espèces représentent au moins 10 p. 100 de leurs engagements était une règle que les banquiers s'étaient imposés eux-mêmes. Du fait que les réserves en espèces comprenaient l'or et les pièces de monnaie divisionnaires, et qu'au moins 40 p. 100 des réserves en espèces devaient l'or et les pièces de monnaie divisionnaires, et qu'au moins 40 p. 100 couverture-or partielle), les encours de crédits étaient liés aux réserves d'or du pays. Sous le régime de l'étalon de change-or en vigueur avant la Première Guerre mondiale, les réserves d'or du pays augmentaient en cas d'excédent de la balance des paiements du Canada et diminuaient lorsque cette dernière était en déflicit. L'expansion (ou la contraction) correspondante du crédit au sein de l'économie corrigeait tout déséquilibre de la balance des paiements.

6. Le déclenchement de la Première Guerre mondiale, en 1914, causa une panique financière; les banques furent assiègées dans tout le pays, et l'or retiré en grande quantité. Les banques canadiennes conservaient une partie de leurs réserves secondaires sous forme de prêts à vue à la bourse de New York, mais ces réserves ne se révélèrent pas disponibles pendant la crise. Sans prêteur national de dernier ressort, les banques épuisèrent vite leurs sources d'avoirs liquides.

7. En août 1914, le gouvernement vota la *Loi sur les Finances*, dont l'une des clauses suspendait le remboursement en or des billets du dominion et autorisait l'émission de billets du dominion aux banques contre le dépôt de titres approuvés par le ministre des Finances. Bien que d'autres pouvoirs accordés aux banques en vertu de la Loi aient été suspendus par la suite, la clause leur permettant d'obtenir des billets du dominion grâce à des dépôts de titres continua à être utilisée et fut entérinée par la Loi sur les Finances de 1923.

8. D'une certaine façon, la *Loi sur les Finances* représentait un premier pas vers un système de banque centrale. Lorsque les réserves en espèces des banques à charte s'épuisaient, elles pouvaient emprunter des billets du dominion contre un dépôt de titres admissibles. Les billets du dominion émis en vertu de la *Loi sur les Finances* ne devaient pas obligatoirement être couverts par les réserves d'or, ce qui eut pour effet de rompre le lien entre les réserves d'or du pays et la valeur des prêts consentis par les banques. Les transactions de prêt passives en vertu de la *Loi sur les Finances* étaient cependant loin de constituer une politique monétaire active. Comme l'affirmait en 1939 le premier gouverneur de la Banque du Canada, Graham Towers, devant un comité parlementaire, «Le deuxième inconvénient majeur [des dispositions de la *Loi sur les Finances*] était celui-ci : même s'il semblait souhaitable d'encourager la croissance, le gouvernement n'avait aucun moyen de prendre l'initiative en la matière.<sup>3</sup>.» Il est vrai qu'en novembre 1932, le gouvernement entreprit des démarches concrètes pour accroître le crédit en persuadant les banques à charte d'emprunter 35 millions de dollars en vertu de la Loi sur les Finances. Le fait que la politique d'expansion monétaire ait dû être menée par l'exercice d'une pression morale sur les banques reflétait le besoin d'une banque centrale, selon le gouverneur.

t

Canada, Chambre des communes, Comité permanent des banques et du commerce. Mémoires et tableaux concernant la Banque du Canada, séance de 1939, p. 24.

### CHAPITRE I

## Origines et histoire de la Banque du Canada

#### LE SYSTÈME MONÉTAIRE CANADIEN AVANT 1935

1. Le début des activités de la Banque du Canada date de mars 1935; le Canada a donc été plutôt lent à fonder une banque centrale. La Banque d'Angleterre, par exemple, fut constituée en 1694, la Banque de France fondée par Napoléon en 1800, et le système de réserve fédérale des États-Unis introduit en 1913. Même certains pays moins développés que le Canada sur le plan économique et financier, comme l'Australie (la Commonwealth Bank of Australia, fondée en 1911 et devenue plus tard la Reserve Bank of Australia) et l'Afrique du Sud (la South African Reserve Bank, fondée en 1920) avaient une forme de banque centrale avant le Canada.

2. Avant d'étudier les origines de la banque centrale au Canada, il serait utile de se familiariser avec le système monétaire dont elle a pris la place, surtout en raison de certains arguments voulant que, sous l'ancien système d'activité bancaire «libre», la gestion de la masse monétaire était meilleure que, celle de la Banque du Canada par la suite<sup>2</sup>. Par «activité bancaire libre», on entend ici un système bancaire qui, bien qu'il n'ait pas entièrement préconisé le laissez-faire, ne faisait pas l'objet d'une réglementation poussée; les banques pouvaient émettre leur propre monnaie sous forme de billets de réglementation poussée; les banques pouvaient émettre leur propre monnaie sous forme de billets de banque, et, jusqu'en 1914, il n'existait pas de prêteur de dernier ressort parrainé par le gouvernement.

3. Jusqu'en 1914, le Canada vivait sous le régime de l'étalon de change-or; la monnaie émise par le gouvernement (les billets du dominion) était payable en or sur demande. En vertu de la Loi des billets du Dominion, un nombre fixe de billets était émis sans couverture-or; d'autres billets, en nombre déterminé, n'étaient que partiellement couverts, tandis que toute émission surnuméraire de billets du dominion en dominion devait bénéficier d'une couverture-or totale. Dès que le nombre de billets du dominion en circulation dépassait la première tranche (non couverte), on ne pouvait en émettre de nouveaux que si circulation dépassait la première tranche (non couverte), on ne pouvait en émettre de nouveaux que si des billets du dominion (25 cents, un, deux et cinq dollars) servaient aux transactions courantes du grand public, tandis que les grosses coupures ne circulatient qu'à l'intérieur du système bancaire et servaient à la constitution de réserves et aux transactions entre banques.

4. Le système monétaire canadien comprenait aussi des billets émis par les banques à charte. Les billets de banque pouvaient être émis en coupures de cinq dollars et de multiples de cinq, jusqu'à concurrence de la valeur du capital versé de la banque. La valeur des billets de banque en circulation était taxée à 1 p. 100 par le gouvernement. Au début des années 1930, les billets de banque représentaient environ les deux tiers de la valeur de la monnaie-papier et des pièces de monnaie en circulation sur le marché. Pendant la saison du transport des récoltes (du let septembre au 28 février), alors que la demande de monnaie en espèces était la plus forte, les banques avaient le droit d'émettre de nouveaux billets jusqu'à concurrence de 15 p. 100 de la valeur de leur capital répondant aux de nouveaux billets jusqu'à concurrence de 15 p. 100 de la valeur de leur capital répondant aux

Schuler, Kurt. «Free banking in Canada», in : The Experience of Free Banking, éd. Kevin Dowd, Londres, Routledge, à



## INTRODUCTION

Nous vivons dans une économie monétaire. «C'est la monnaie qui met en relation acheteurs et vendeurs, épargnants et investisseurs, prêteurs et emprunteurs [...] partout au pays¹.» Une bonne performance de l'économie dépend donc de celle de la monnaie. Au Canada, la responsabilité première du bon fonctionnement de la monnaie, c'est-à-dire de la politique monétaire, revient à la Banque du Canada. La banque exerce donc une très grande influence sur notre économie, pour le meilleur ou pour le pire. Lorsque la monnaie est stable, et que l'économie est en bonne santé, le grand public s'intéresse peu à la Banque du Canada. Par contre, lorsque la monnaie est instable, ou que l'économie bat de l'aide, la banque fait l'objet d'une attention soutenue.

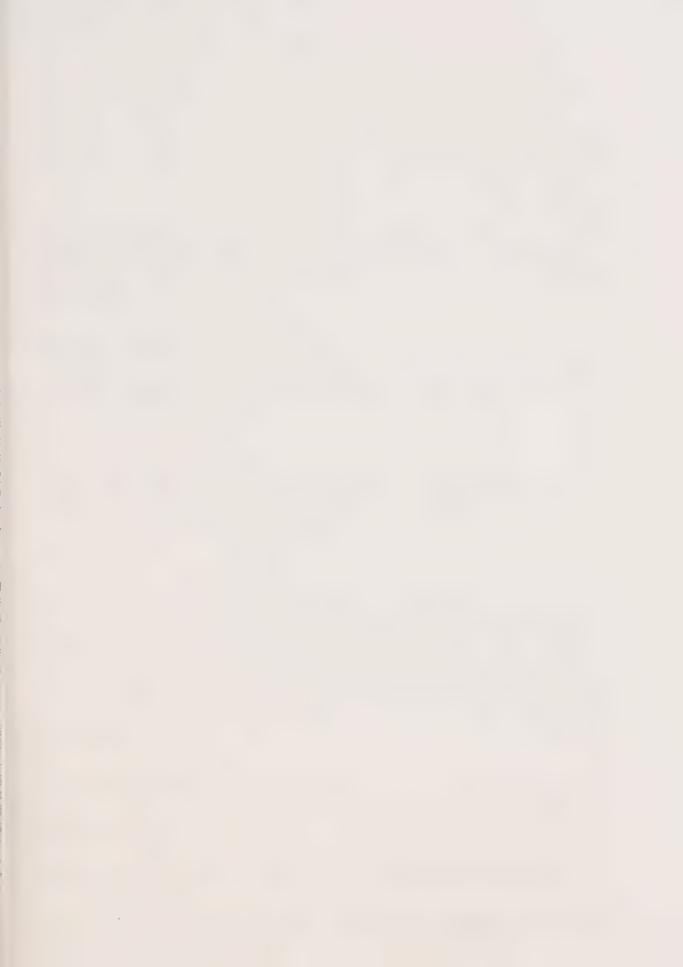
Au cours des deux dernières décennies, la Banque du Canada a souvent défrayé la chronique. Si l'on se réfère aux standards de l'immédiat après-guerre, la performance économique est plutôt mauvaise depuis le début des années 1970. Le taux de chômage est beaucoup plus élevé, la productivité a crû à un rythme beaucoup plus lent, et les marchés des capitaux sont beaucoup plus volatils. La monnaie s'est dévaluée beaucoup plus, depuis le début des années 1970, qu'à tout autre moment de notre histoire. Ces difficultés ne sont évidemment pas le propre du Canada et on ne peut non plus les attribuer aux seuls facteurs monétaires. Cependant, lorsque notre économie est tiraillée à ce point, à la politique monétaire et dans le secteur monétaire, il est normal que les autorités responsables de la politique monétaire attirent l'attention.

Au Canada, les obstacles à la politique monétaire sont aggravés par les différences régionales marquées qui caractérisent le pays. Étant donné l'intégration poussée des marchés des capitaux au Canada — trait distinctif heureux, en passant, car il favorise la répartition efficace du capital et donc une bonne productivité — il ne peut y avoir qu'une seule politique monétaire pour l'ensemble du pays. En d'autres termes, la politique monétaire doit être nationale. L'un des corollaires d'une telle situation est que la politique monétaire ne peut être adaptée aux besoins individuels de chaque région. Chacune doit s'attabler à la même assiette. On se plaint souvent que le contenu de l'assiette ne répond qu'au goût de la région du Centre, ce qui laisse le reste du Canada sur sa faim. Les plaintes s'accompagnent tout naturellement du désir de réformer la Banque du Canada afin d'en faire une institution plus tout naturellement du désir de réformer la Banque du Canada afin d'en faire une institution plus

sensible aux besoins régionaux.

Les réformes à la Banque du Canada proposées par le gouvernement en septembre 1991 (la proposition 17 du document Bâtir ensemble l'avenir du Canada) visaient à répondre aux inquiétudes régionales ainsi qu'à l'impression générale qu'il existe des défauts dans la conception et dans l'exécution de la politique monétaire. Comme on l'explique dans Le Jédéralisme canadien et l'union économique: partenariat pour la prospérité, un document d'accompagnement examinant les arguments en faveur des réformes proposées pour la Banque du Canada étaient de clarifier le mandat de la banque, d'améliorer la transparence de la politique monétaire et d'élaborer de meilleures façons de faire d'améliorer la transparence de la politique monétaire et d'élaborer de meilleures façons de faire proposait a) des révisions au mandat de la Banque du Canada qui viseraient à faire de la stabilité des principes à des révisions au mandat de la Banque du Canada qui viseraient à faire de la stabilité des prix le seul objectif de la banque et b) des mesures propositions seront étudiées aux chapitres deux et trois du présent rapport. Le chapitre qui suit la présente introduction rappelle brièvement les origines, trois du présent rapport. Le chapitre qui suit la présente introduction rappelle brièvement les origines, les premiers développements et les fonctions de la Banque du Canada.

Banque du Canada. Les fonctions et les responsabilités de la Banque du Canada, mémoire soumis au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 19 novembre 1991, p. 8.



## **FIZLE DES BECOMMYNDYLIONS**

Recommandation no 1

Le présent mandat de la Banque du Canada, tel que défini dans le préambule de la Loi sur la Banque du Canada, devrait demeurer inchangé.

Recommandation no 2

La Loi sur la Banque du Canada devrait être modifiée de façon à ce que la Banque du Canada soit tenue de faire rapport au Parlement chaque année au sujet de la conjoncture économique courante et prévue et de l'orientation de la politique monétaire à court et à moyen termes, compte tenu de cette conjoncture. L'un des rapports serait présenté au moyen termes, compte tenu de cette conjoncture. L'un des rapports serait présenté au pou peu après, au mois de mars de chaque année. Un second rapport serait présenté en automne. Ces rapports devraient être renvoyés d'office à un comité parlementaire désigné, qui inviterait le gouverneur à comparaître devant lui pour les défendre.

Recommandation no 3

Le comité recommande que la politique monétaire continue à être formulée et menée par la Banque du Canada, le gouvernement fédéral en ayant la responsabilité finale. Le gouvernement devrait conserver le pouvoir de fournir des instructions à la Banque quant à la conduite de la politique monétaire.

Recommandation no 4

Le comité recommande que le maintien d'une représentation régionale équilibrée, comme celle qui existe actuellement au sein du Conseil d'administration de la Banque du Canada, soit entériné dans la loi et que certains membres du Conseil, mais pas tous, soient des spécialistes en matière de politique monétaire.

Recommandation no 5

Afin que le public comprenne mieux le fonctionnement de la politique monétaire, le comité recommande que certaines réunions du Conseil d'administration et du Comité exécutif aient lieu ailleurs au Canada que dans la région de la Capitale nationale.



candidature serait soumise à l'examen minutieux des deux paliers de gouvernement et approuvée par un Sénat élu. Un tel groupe serait chargé de formuler et de mettre en oeuvre la politique monétaire. Le gouverneur de la Banque du Canada présiderait aux assemblées d'un tel groupe et jouerait un rôle primordial au Conseil d'administration, mais le pouvoir sur la politique monétaire serait entre les mains de plus d'une personne. Aux yeux de ces témoins, de telles mesures institutionnelles ajouteraient beaucoup à la légitimité de la Banque du Canada. Cependant, nous avons également entendu des témoignages sur les avantages que présente le mécanisme actuel, lequel permet en effet d'adapter rapidement la politique à un changement de situation et d'attribuer la responsabilité des mesures qui ont été prises.

Un système de prise de décisions amélioré devrait, à tout le moins, éviter une détérioration de la politique monétaire et pourrait même mener à de meilleures décisions. À quelques exceptions près, les économistes s'entendent pour dire qu'une institution monétaire dégagée de toute influence politique directe élabore en général une meilleure politique monétaire. Au Canada, nous avons réussi à concilier l'indépendance de la banque au jour le jour et la responsabilité finale de la politique monétaire, qui l'indépendance de la Banque du Canada est révient au gouvernement fédéral. Plus le processus de prise de décisions de la Banque du Canada est légitime, moins le gouvernement a tendance à intervenir dans ses activités, et plus l'indépendance de la banque est réelle.

Malgré l'appui général accordé à un nouveau système de régie, le comité a aussi reçu quelques conseils de prudence; nous avons tenté d'en tenir compte en composant nos recommandations. Les témoins qui ont incité à la prudence avaient surtout peur que les directeurs deviennent des porte-parole et des agents des gouvernements par le passé, une telle occurrence pourrait aisément donner aux politiques de la banque une tendance inflationniste. Le comité a été mis en garde contre une telle éventualité, et c'est dans cette optique que nombre de témoins ont voulu lier un mandat révisé à un changement constitutionnel de la Banque du Canada. D'autres témoins ont dit qu'il était important changement constitutionnel de la Banque du Canada. D'autres témoins ont dit qu'il était important que le conseil d'administration surveille la gestion de la banque et qu'en conséquence, il fallait que les membres du conseil soient surtout des personnes indépendantes et choisies à l'extérieur.

Les plans du comité ont en partie été dépassés par les événements lors de la publication des propositions constitutionnelles du gouvernement en septembre dernier. Le Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada, chargé d'examiner les propositions gouvernementales, devra déposer son rapport au Parlement d'ici la fin de février 1992. Afin d'apporter sa contribution aux débats de ce comité et de respecter son calendrier, le Comité des finances a décidé de séparer l'enquête sur la Banque du Canada en deux phases, la première devant s'attacher aux domaines mentionnés dans les propositions gouvernementales, c'est-à-dire le mandat et la régie de la Banque du Canada. Le Sous-comité sur la Banque du Canada a été mis en place pour mener cette première phase de l'enquête.

Le comité a commencé ses audiences le 19 novembre et a entendu en premier le témoignage du gouverneur de la Banque du Canada. Les dépositions de vingt-cinq autres témoins ont également été entendues, y compris celles d'experts des banques centrales du Japon, des États-Unis et du Royaume-Uni, d'économistes du monde des affaires et des universités, d'un ancien ministre des Finances et d'un ancien trésorier provincial.

En général, les témoins étaient d'avis que les propositions du gouvernement sur le mandat de la Banque du Canada allaient trop loin, alors que les propositions sur sa régie étaient trop modestes.

La grande majorité des témoins ont dit que la stabilité des prix devait constituer l'un des objectifs de la politique monétaire. À leur avis, l'inflation ne procure aucun avantage économique prolongé en termes d'emplois ou de croissance réelle. L'inflation résulte d'une expansion monétaire supérieure aux besoins réels de l'économie. Un tel rythme de croissance monétaire ne peut stimuler l'activité voient venir l'augmentation des prix, l'effet de stimulus sur l'économie réelle se dissipe, et l'excédent du taux de croissance monétaire se traduit uniquement par un taux d'inflation élevé. En se servant de la puissance à court terme de la politique monétaire pour faire baisser le taux de chômage ou pour accélèrer la croissance, on confère à la politique monétaire un pouvoir inflationniste. Si on n'y met pas un frein, il en résulte un taux d'inflation élevé, sans amélioration de la production ni de l'emploi, bret, un frein, il en résulte un taux d'inflation élevé, sans amélioration de la production ni de l'emploi, bret, un frein, il en résulte de la politique monétaire qui peut mettre un frein à la tendance inflationniste.

Cependant, peu de témoins se sont dits prêts à réduire l'objectif de la politique monétaire à la seule stabilité des prix. L'opposition à une proposition n'est pas le seul objectif légitime de la primière objection, et la plus répandue : la maîtrise de l'inflation n'est pas le seul objectif légitime de la politique monétaire. Dans le passé, des objectifs tels que le maintien du cours du change prouvent que capable d'influencer l'activité économique à court terme et ne peut donc pas refuser d'intervenit lorsque certaines situations risquent de perturber sensiblement la croissance et la production de l'économie. De plus, la façon dont la stabilité des prix est atteinte et maintenue a des conséquences sur l'économie réelle, conséquences dont les autorités monétaires devraient absolument tenir compte. Profin, le moment est mal choisi pour réviser en profondeur le mandat de la banque; en effet, cela reviendrait à ajouter au programme constitutionnel, déjà lourdement chargé, une autre pomme de disconde. Bref, mieux vaut un mandat général qu'un mandat restreint, et le mandat actuel est préférable à celui que l'on propose.

Sur la question de la régie de la Banque du Canada, nous avons constaté que si l'on est d'accord pour procéder à des modifications, on s'entend moins bien sur les changements précis à effectuer. La plupart des témoins ont appuyé le concept d'une nouvelle répartition des pouvoirs au sein de la Banque du Canada de manière à ce que la politique monétaire soit conçue par un groupe de personnes compétentes, originaires des différentes régions du pays, employées à plein temps, et dont la compétentes, originaires des différentes régions du pays, employées à plein temps, et dont la

# PRÉAMBULE ET RÉSUMÉ

Parce qu'elle est une institution publique qui exerce une influence prédominante sur la performance quotidienne de notre économie, la Banque du Canada fait souvent l'objet de controverse. En général, la polémique touche les politiques internes de la banque, mais dernièrement, les nombreux débats au sujet de la banque se sont concentrés sur le processus qui est à l'origine de ces politiques.

En mai 1991, l'Institut C.D. Howe publiait une étude de David Laidler, professeur de sciences économiques à l'université Western Ontario, qui s'attachait à deux éléments-clés du processus bançaire : le mandat des opérations de la Banque du Canada et la façon dont elle est gouvernée. La stabiliser les mandat actuel date de sa fondation en 1935, doit protéger le cours du change et stabiliser les variations des prix et de l'activité économique. Laidler prétend qu'un tel mandat ne tépond plus aux besoins actuels et propose que la banque se contente d'assurer la stabilité des prix.

Au sujet de la régie de la banque, Laidler soutient qu'étant donné que les pouvoirs sur la politique monétaire sont entre les mains du gouverneur, le processus de décision est perçu comme étant trop susceptible de changer du tout au tout et peu sensible aux besoins des régions. Pour que les deux problèmes soient résolus, il recommande que les pouvoirs de décision soient confiés au Conseil d'administration de la banque, que ses directeurs soient titulaires à plein temps, et que les provinces aient un rôle à jouer dans leur sélection.

En septembre 1991, le gouvernement publiait ses propositions pour un fédéralisme renouvelé, dans un document, la proposition 17, portait sur des réformes à la Banque du Canada. Les réformes proposées par le gouvernement traitent des deux questions étudiées par Laidler, et les solutions proposées sont également semblables, dans leur portée générale, sinon dans le détail, aux suggestions proposées sont également semblables, dans leur portée générale, sinon dans le détail, aux suggestions de ce dernier. Comme Laidler, le gouvernement proposait que le mandat de la banque soit révisé de tagon à ce que son seul objectif soit d'atteindre et de maintenir la stabilité des prix. Afin d'améliorer la représentation régionale au conseil de la banque, le gouvernement proposait a) des consultations avec les provinces avant toute nomination et b) la création de comités consultatifs régionaux qui offritaient leurs conseils aux directeurs de la banque sur la conjoncture économique régionale.

Les propositions gouvernementales ont ensuite été développées dans un document intitulé Le fédévalisme canadien et l'union économique; partenariat pour la prospérité. Étant donné que tout retard dans les efforts de stabilisation des prix aura des répercussions sur l'activité économique, le gouvernement recommande que la Loi sur la Banque du Canada prévoie un mécanisme qui permettrait au gouvernement et à la banque de s'entendre sur le chemin à suivre pour stabiliser les prix et de le rendre public. Il recommande également que le gouverneur soit tenu de présenter au Parlement des reapports réguliers sur la conjoncture économique et sur la politique monétaire.

Le Comité des Finances de la Chambre des communes a tenu des séances sur le rapport annuel de la Banque de Canada à plusieurs reprises pendant la session parlementaire en cours. Ces audiences ont permis de mettre au jour des préoccupations qui vont plus loin que la simple inquiétude face aux politiques de la banque : c'est du rôle et de la régie de la Banque du Canada que l'on s'inquiète. L'étude de Laidler et de l'Institut C.D. Howe résumait bon nombre de ces préoccupations et proposait des solutions concrètes et réfléchies. Au début de l'automne dernier, le comité a donc décidé de faire une enquête approfondie sur la Banque du Canada. Le comité voulait examiner, entre autres, le mandat enquête approfondie sur la Banque du Canada. Le comité voulait examiner, entre autres, le mandat actuel de la banque, la composition et les responsabilités du Conseil d'administration, le rôle que joue la banque dans le système canadien des paiements et ses opérations sur le marché des changes.



### Remerciements

La constante remise en question de la Banque du Canada a incité le Comité permanent des finances à s'engager, en juin 1991, à créer un sous-comité chargé d'examiner cette importante institution fédérale. Le fait que les documents constitutionnels traitaient de la question n'a fait que souligner l'urgence de la tâche.

En écoutant et en examinant les témoignages présentés, tous les membres du Sous-comité n'ont cherché qu'à faire le meilleur travail possible. Je désire souligner tout particulièrement la contribution du président, John Manley, député libéral d'Ottawa-Sud (à mon avis, le Sous-comité a créé un précédent en choisissant un député de l'opposition comme président). M. Manley a exercé ses fonctions avec compétence et objectivité.

l'espère que le succès remporté et le rapport unanime encourageront les comités parlementaires et les députés à prendre d'autres initiatives semblables dans le but de contribuer à l'adoption d'une approche impartiale, propice au développement d'un consensus sur les questions qui préoccupent les Canadiens.

Le président du Comité permanent des finances,

Murray Dorin

Tous les membres du Sous-comité ont travaillé diligemment, ensemble, sans parti pris et avec impartialité. Outre les membres conservateurs du Sous-comité, Murray Dorin et Don Blenkarn, de même que Stephen Langdon du Nouveau Parti démocratique, j'ai pu compter sur la participation et les bons conseils de l'honorable Herb Gray, député, c.p., et un collègue libéral.

Respectueusement soumis,

Le président du Sous-comité sur la Banque du Canada,

John Manley, député

### Remerciements

Le Comité permanent des finances a été amené à entreprendre cette étude sur la Banque du Canada à la suite des interventions de plusieurs députés sur le peu de compréhension des affaires monétaires parmi la population et l'absence de toute étude récente de ces questions, en particulier en ce qui concerne le mandat et le rôle de la Banque du Canada. Il y a également été incité par la monographie du professeur David Laidlet, publiée par l'Institut C.D. Howe en mai 1991.

La publication des propositions constitutionnelles du gouvernement en septembre 1991, dont certaines concernaient le mandat et la régie de la Banque du Canada, ont finalement rendu cette étude absolument nécessaire.

Je suis très reconnaissant aux membres du Comité des finances, en particulier à son président, Murray Dorin, pour l'occasion qui m'a été donnée d'occuper le poste de président du Sous-comité sur la Banque du Canada. L'honneur de diriger pareille étude est à mon avis trop rarement accordé à des députés de l'opposition.

Je pense que tous les membres du Sous-comité ont abordé cette étude avec un esprit ouvert, de sorte que personne parmi nous n'a tiré les conclusions qu'il entrevoyait au départ. En ce qui me concerne, j'ai entrepris cette étude en pensant qu'une approche plus collégiale devait présider à la formulation de la politique monétaire, de manière à corriger ce qui, à mon avis, lui enlevait une certaine légitimité, soit l'impression que la politique monétaire était établie dans une tour d'ivoire dans la capitale nationale.

En fin de compte, je suis cependant devenu convaincu qu'à notre manière typiquement canadienne, nous avons fini par établir un système dans lequel la Banque du Canada n'est ni totalement indépendante ni complètement sous le contrôle du ministère des Finances. On pourrait dire que la Banque est indépendante quand cela est nécessaire, mais pas nécessairement indépendante. C'est essentiellement le propre de l'approche consultation-dirigisme, laquelle n'a pas son pareil ailleurs dans le monde. En fin de compte, la Banque du Canada joue un rôle important relativement à la formulation de la politique monétaire, mais c'est au ministre des Finances qu'il incombe de rendre compte de cette politique à la Chambre des communes.

Le Sous-comité a été très habilement aidé dans son travail par le greffier du Comité, Mme Susan Baldwin, qui a vu au bon déroulement du travail du Sous-comité tout en assurant un équilibre avec les travaux du Comité et d'autres comités également.

Le rapport a été rédigé par les attachés de recherche du Comité, dirigés par Basil Zafiriou et aidés par Marion Wrobel et Anthony Chapman. Les membres du Sous-comité espéraient que le rapport constituerait une ressource valable pour tous ceux qui, à l'avenir, voudraient de nouveau aborder cette question. À mon avis, le présent rapport conservera quelque valeur grâce principalement à l'excellent travail des attachés de recherche qui en ont écrit le texte.



## **LABLE DES MATIÈRES**

LISTE DES TÉMOINS 39	: A 3	NEXI	14
DÈLE PROPOSÉ PAR LE COMITÉ  DÈLE PROPOSÉ PAR LE COMITÉ  36  37  38	OW	HI	
IDIENCES DI COMITÉ	14 8	SHI	
Le modèle de la Communauté européenne	Н		
ZE aupiquetird alábom a I	Ð		
Le modèle français 34	E		
Le modèle allemand 34	E.		
Le modèle de la banque centrale d'émission	D.		
Le modèle Laidler	C.		
Le modèle proposé par le gouvernement fédéral	B.		
Le modèle actuel de la Banque du Canada	.A		
S MODÈLES DE BANQUES CENTRALES 31	<b>LKE</b>	UA	
Autonomie et inflation  Autonomie et inflation  S. MODÈLES DE BANQUES CENTRALES  Le modèle actuel de la Banque du Canada  Le modèle proposé par le gouvernement fédéral  Le modèle Laidler  Le modèle de la banque centrale d'émission  33  Le modèle de la banque centrale d'émission  33	3.		
X/ OILUIIDO I	/		
Responsabilité	Ţ.		
LZ	EZL	UQ	
Responsabilité  IONS  ST  TONS  TONS	<b>KE</b>	TIGAH	$\mathbb{C}$
DÊTE DEVRAIT ÊTRE LE MANDAT DE LA BANQUE DU CANADA? 20 18 COÛTS DE LINFLATION 20 18 COÛTS DE LINFLATION 20	JQ	E.	
OÛTS DE LA DÉSINFLATION 20	CC	D'	
S COÛTS DE LINFLATION 18	ΓE	C.	
quoi sert LA POLITIQUE MONETAIRE?	A	B.	
VISION PROPOSÉE DU MANDAT 13 quoi sert LA POLITIQUE MONÉTAIRE? 15	КĘ	Α.	
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		EI	
[]: WANDAT DE LA BANQUE DU CANADA	KE	TIGAH	C
Autres fonctions	KE	D'	
Autres fonctions	.δ		
Conseiller et agent financier du gouvernement fédéral	.4		
Emission de billets de banque	.ξ		
Prêteur en dernier ressort	7.		
La politique monétaire  Prêteur en dernier ressort  8	Ţ.		
S FONCTIONS DE LA BANQUE DU CANADA	TE	C.	
2 OBICINES DE LA BANQUE DU CANADA	ГЕ	B'	
2 SZZLEWE WONELVIKE CANADIEN AVANT 1935 3	FT		
1: ORIGINES ET HISTOIRE DE LA BANQUE DU CANADA 3 3 SYSTÈME MONÉTAIRE CANADIEN AVANT 1935 3	KE.	ПЧАН	)
			~
I	വര	ALKOI	JI
<b>KECOMMANDATIONS</b> xvii	DES	IZLE I	Γ
E ET RÉSUMÉ	пв	МАЙЯ	d
MENTS	CIE	EWER	В



### Le Comité permanent des finances

a l'honneur de présenter son

### HUITIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le mandat de la Banque du Canada et la façon dont elle est gouvernée, et en particulier la proposition 17 des propositions gouvernementales pour le renouvellement du Canada, intitulées «Bâtir ensemble l'avenir du Canada», et il a convenu de faire rapport comme suit :

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson

Brian White-(8)

(2 murouQ)

Susan Baldwin Clerk of the Committee

#### COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(2 murouQ)

La gressive du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 059
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 059
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 059

CHAMBRE DES COMMUNES

ascicule nº 34

Le lundi 24 février 1992

Président: Murray Dorin

Monday, February 24, 1992 Issue No. 34 HOUSE OF COMMONS

Chairman: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing

Finances

esocial de la compagna de la comité permanent des

Troisième session de la trente-quatrième législature,

RESPECTING:

Finance

Committee on

INCLUDING:

Canada First report of the Sub-Committee on the Bank of Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the

The Eighth Report to the House

elatives au Premier rapport du Sous-comité de la Conformément à l'article 108(2) du Règlement, questions CONCERNANT:

Banque du Canada

K COMPRIS:

e Huitième Rapport à la Chambre

1661-65 Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1-46547

1991-1992



# LE MANDAT ET LA RÉGIE DE LA

# BANQUE DU CANADA

PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ SUR LA BANQUE DU CANADA HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES





# LE MANDAT ET LA RÉGIE DE LA

# BANQUE DU CANADA

PREMIER RAPPORT DU SOUS-COMITÉ SUR LA BANQUE DU CANADA HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Février 1992

XC26

F 59 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 35

Monday, February 24, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 35

Le lundi 24 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

Governm

Publicati

### Finance

### **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

#### **CONCERNANT:**

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

#### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, FEBRUARY 24, 1992 (45)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 3:43 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, René Soetens and Greg Thompson.

Acting Member present: Joe Comuzzi for Diane Marleau.

Other Member present: Pat Sobeski.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Canadian Bankers' Association: Thomas C. MacMillan, President and Chief Executive Officer, The Chase Manhattan Bank of Canada, Chairman, Schedule "II" Foreign Banks' Executive Committee; and William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence of Monday, February 10, 1992—Issue No. 30)

On Clause 1

Thomas C. MacMillan made a statement and, with the other witness from the Schedule II Banks Executive Committee of the Canadian Bankers' Association, answered questions.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### **EVENING SITTING**

(46)

Standing Committee on Finance met at 7:37 o'clock p.m. this day, in Room 253–D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens and Greg Thompson.

Other Members present: Don Blenkarn, John Rodriguez and Pat Sobeski.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Office of the Superintendent of Financial Institutions: Michael A. Mackenzie, Superintendent; and André Brossard, Director, Rulings.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence of Monday, February 10, 1992—Issue No. 30)

#### PROCÈS-VERBAUX

LE LUNDI 24 FÉVRIER 1992 (45)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 43 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, René Soetens et Greg Thompson.

Membre suppléant présent: Joe Comuzzi remplace Diane Marleau.

Autre député présent: Pat Sobeski.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: De l'Association des banquiers canadiens: Thomas C. MacMillan, président directeur général, La Banque Chase Manhattan du Canada, président du Comité exécutif sur les banques étrangères de l'Annexe «II»; William Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire aux banques étrangères.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la loi sur la Société d'assurance-dépôt du Canada et d'autres lois en conséquence. (Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule n° 30)

#### Article 1

Thomas C. MacMillan fait un exposé et, avec d'autres témoins du Comité exécutif sur les banques étrangères de l'Annexe II, il répond aux questions.

À 16 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(46)

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 37 dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens et Greg Thompson.

Autres députés présents: Don Blenkarn, John Rodriguez et Pat Sobeski.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: Du Bureau du Surintendant des institutions financières: Michael A. Mackenzie, surintendant; André Brossard, directeur, Interprétation.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la loi sur la Société d'assurance-dépôt du Canada et d'autres lois en conséquence. (Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 10 février 1992, fascicule n° 30)

#### On Clause 1

Michael A. Mackenzie made a statement and, with the other witness from the Office of the Superintendent of Financial Insitutions, answered questions.

At 9:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### Article 1

Michael A. Mackenzie fait un exposé et, avec l'autre témoin du Bureau du Surintendant des institutions financières, il répond aux questions.

À 21 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Monday, February 24, 1992

• 1547

The Chairman: Let's start the meeting. Some other members are coming, but because of votes and things the action has been delayed a little. Most of the members are familiar with some of the issues anyway. It will give you a chance to get your opening remarks on the record and then we can proceed. I can probably ask all the questions, if need be, myself anyway. I have most of them memorized. Please go ahead.

Mr. Thomas C. MacMillan (President and Chief Executive Officer, Chase Manhattan Bank of Canada, and Chairman of the Schedule II Foreign Banks Executive Committee): Thank you, Mr. Chairman and members of the finance committee. I'm pleased to have the opportunity to appear before you today to discuss the views of the Schedule II Foreign Banks Executive Committee on Bill C-48.

My name is Tom MacMillan and I'm the president and chief executive officer of the Chase Manhattan Bank of Canada as well as the current chairman of the Schedule II Foreign Banks Executive Committee. With me today is Bill Randle, assistant general counsel and foreign bank secretary of the Canadian Bankers' Association.

The Schedule II Foreign Banks Executive Committee is elected by the Foreign Bank Section of the CBA. The Foreign Bank Section is a group within the Canadian Bankers' Association composed of all the 55 schedule II foreign subsidiaries established under the Bank Act and operating in Canada. These 55 banks come from 18 different countries and include 27 of the largest 50 banks in the world.

The amendments to the Canadian Deposit Insurance Corporation Act proposed under Bill C-48, especially the financial institutions restructuring process, raise a number of technical and policy issues. Many of these issues are of a complex nature. If implemented, Bill C-48 will bring changes of major significance to financial institutions, the Canadian marketplace, and indeed the Canadian economy. It will also have a major impact on the perception of Canada among international investors.

• 1550

In view of the importance of this legislation, we are concerned about the possibility of Bill C-48 being enacted without adequate analysis and consultation. While in principle the foreign bank community in Canada supports the concept of a financial restructuring program, we believe Bill C-48 as currently drafted has a number of fundamental flaws. These deficiencies in the proposed legislation could have considerable negative effects, both direct and indirect, upon

[Traduction]

#### **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]
Le lundi 24 février 1992

Le président: La séance est ouverte. D'autres députés vont se joindre à nous, mais à cause de la tenue de certains votes et d'autres choses encore, nos travaux ont été quelque peu retardés. Quoi qu'il en soit, la plupart des députés connaissent bien certains des sujets qui seront abordés. Cela vous donnera l'occasion de faire votre déclaration liminaire aux fins du compte rendu et, ensuite, nous pourrons commencer. Au besoin, je poserai toute les questions moi-même. D'ailleurs, je les ai pratiquement toutes mémorisées. Veuillez commencer.

M. Thomas C. MacMillan (président-directeur général de la Banque Chase Manhattan du Canada et président du Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II): Je vous remercie, monsieur le président, ainsi que les membres du Comité des finances. Je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui pour vous faire part de l'opinion du Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II au sujet du projet de loi C-48.

Je m'appelle Tom MacMillan et je suis président-directeur général de la Banque Chase Manhattan du Canada, ainsi que président du Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II. Je suis accompagné de Bill Randle, conseiller juridique principal adjoint et secrétaire de la Section des banques étrangères de l'Association des banquiers canadiens.

Le Comité exécutif des banques étrangères de l'annexe II est élu par la Section des banques étrangères de l'Association des banquiers canadiens. Au sein de l'association, la Section des banques étrangères se compose de la totalité des 55 filiales étrangères de l'annexe II établies en vertu de la Loi sur les banques et autorisées à se livrer à des activités bancaires au Canada. Ces 55 banques viennent de 18 pays différents et englobent 27 des 50 plus grandes banques du monde.

Les modifications à la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada proposées en vertu du projet de loi C-48, et particulièrement le processus de restructuration des institutions financières, soulèvent un certain nombre de questions d'ordre politique et technique. Un grand nombre de ces questions sont de nature complexe. Une fois adopté, le projet de loi C-48 donnera lieu à des changements d'envergure au sein des institutions financières, du marché canadien et de l'ensemble de l'économie canadienne. Il aura aussi des répercussions importantes sur la perception du Canada qu'ont les investisseurs internationaux.

Compte tenu de l'importance de cette mesure législative, nous nous inquiétons de la possibilité que le projet de loi C-48 soit adopté sans que l'on procède à une analyse et à des consultations adéquates. En principe, la communauté des banques étrangères du Canada appuie l'idée d'un programme de restructuration financière, mais nous croyons que sous sa forme actuelle, le projet de loi C-48 comporte des lacunes fondamentales. Or, ces lacunes risquent d'avoir des effets

the Canadian financial system. Therefore we do not support the passage of Bill C-48 in its current form. In our view, the passage of Bill C-48 should be delayed until there has been an opportunity for a comprehensive study of the proposed legislation and full consultation with the financial industry on its possible effects.

Although the schedule II foreign banks have not had adequate time to complete a detailed review of Bill C-48, we have identified a number of concerns I want to address in these remarks. However, before I outline the issues of most relevance to the foreign bank community in Canada, I would like to note that as members of the Canadian Bankers' Association, the schedule II foreign banks have been fully involved in the discussions within the association on Bill C-48. Indeed, to some extent it was the representatives of the schedule II foreign banks on the relevant CBA committees who initially raised concerns about Bill C-48.

We are in agreement with many of the comments made by the president of the CBA, Ms Helen Sinclair, when she appeared before your committee last week. We understand, for example, the strong desire of the schedule I banks to enhance the effectiveness of the corporate governance of the CDIC, and we share their view that the CDIC board of directors should include non-active financial institution executives, specifically individuals with extensive experience and expertise in the management of a deposit-taking institution.

For the foreign bank community, however, there are two issues arising from Bill C-48 which are of particular importance, namely creditors' rights and access to credit. It is these two matters I wish to address in the rest of my comments.

As you are aware, the financial institutions' restructuring process component of Bill C-48 will empower the CDIC to restructure troubled financial deposit-taking institutions. The use of these FIRP powers will be very detrimental to the rights of creditors of any financial institutions subject to the FIRP measures outlined in Bill C-48. Under the provisions of Bill C-48, the shares and subordinated debt of a financial institution taken over by the CDIC through use of the FIRP powers will be vested with the CDIC. As a consequence, creditors whose interests may be radically different from those of the CDIC will lose negotiating, restructuring, and workout alternatives which may otherwise be available. Thus the position of creditors of financial institutions will be substantially weakened if Bill C-48 is passed in its current form.

#### [Translation]

négatifs considérables, tant directement qu'indirectement, sur le système financier canadien. Par conséquent, nous ne sommes pas en faveur de l'adoption du projet de loi C-48 dans sa forme actuelle. À notre avis, on devrait retarder l'adoption de cette mesure tant qu'une étude exhaustive de ses répercussions possibles n'aura pas été faite, et ce, en consultation étroite avec l'industrie financière.

Même si les banques étrangères de l'annexe II n'ont pas eu suffisamment de temps pour effectuer un examen approfondi du projet de loi C-48, nous avons tout de même identifié certains sujets de préoccupation dont je vous parlerai. Cependant, avant de recenser les questions les plus pertinentes aux yeux de la communauté des banques étrangères du Canada, je tiens à signaler qu'en tant que membres de l'Association des banquiers canadiens, les banques étrangères de l'annexe II ont participé étroitement aux discussions qui ont eu lieu au sein de l'association au sujet du projet de loi C-48. En fait, dans une certaine mesure, ce sont les représentants des banques étrangères de l'annexe II membres de divers comités pertinents de l'ABC qui, à l'origine, ont soulevé certaines préoccupations au sujet du projet de loi C-48.

Nous sommes d'accord avec une bonne partie des propos qu'a tenus la présidente de l'ABC, M<sup>me</sup> Helen Sinclair, lorsqu'elle a comparu devant votre comité la semaine dernière. Ainsi, nous comprenons le vif désir des banques de l'annexe I d'accroître l'efficacité des pouvoirs de régie des sociétés confiés à la SADC. Nous partageons également leur opinion selon laquelle le conseil d'administration de la SADC devrait inclure d'anciens administrateurs d'institutions financières, et particulièrement des personnes ayant une longue expérience de la gestion d'une institution de dépôt.

Cependant, deux questions découlant du projet de loi C-48 revêtent une importance particulière pour les banques étrangères, soit les droits des créanciers et l'accès au crédit. C'est donc là-dessus que portera le reste de mes observations.

Comme vous le savez, le processus de restructuration des institutions financières prévu dans le projet de loi C-48 autorisera la SADC à restructurer des institutions de dépôt en difficulté financière. Le recours à ces pouvoirs de restructuration sera extrêmement préjudiciable aux droits des créanciers de toute institution financière assujettie aux dispositions du PRIF énoncées dans le projet de loi C-48. En vertu de ces dispositions, les actions et la dette subordonnée d'une institution financière prise en charge par la SADC grâce aux pouvoirs définis en vertu du PRIF seront dévolues à la SADC. Par conséquent, les créanciers dont les intérêts sont radicalement différents de ceux de la SADC ne pourront recourir à des négociations, restructurations ou solutions de rechange qui, autrement, s'offriraient à eux. Il s'ensuit que la position des créanciers des institutions financières sera sensiblement affaiblie si le projet de loi C-48 est adopté sous sa forme actuelle.

The schedule II foreign banks are especially concerned about the potential adverse effects of the stay-of-proceedings provision in proposed section 39.15 of Bill C-48. For example, the right of set-off for creditors of a troubled institution will be specifially removed when the shares and subordinated debt of that institution yest in the CDIC.

The right of set-off has long been a part of the common and statutory law in Canada as a means to eliminate inequitable treatment where a person is both a creditor and a debtor. This right of set-off is especially important where both parties are financial institutions. It appears to us, therefore, that any schedule II foreign bank that has a relationship with a financial institution that is taken over by the CDIC may be required to pay the full amount of any funds it owes to that institution while receiving only part of any funds owed by that institution to the bank. We recommend, therefore, at least one change in Bill C-48 should be an amendment specifically to permit the right of set-off for creditors of a financial institution if it is subject to FIRP.

• 1555

A related concern is the possible effect of the stay of proceedings on the ability of counter-parties to a financial institution subject to FIRP measures to terminate, net, and close out derivative products contracts. These types of contracts, such as swaps and foreign exchange contracts, are characterized by very high volumes and volatile markets. Although proposed subsection 39.15.(4) of Bill C-48 provides an exemption from the stay of proceedings for these types of contracts, it is vital that all interested parties, especially the international financial community, be certain that this exemption is completely effective.

The potential consequences of several other sections of the stay of proceedings provisions, such as the provision that all agreements with the troubled institution will be of no force or effect during the stay of proceedings, are unclear to us at this moment. We feel that the uncertainty about these other provisions in Bill C-48 highlights the need for further study of the legislation.

A related concern for the foreign bank community is the requirement in the bill that the CDIC make an offer of compensation to all the shareholders and subordinated debt holders of the troubled institution within specified time periods. We're concerned that there is no obligation to ensure that all liabilities to creditors are satisfied in full before any offer in compensation may be made to the shareholders and subordinated debt holders. We recommend that this is another area in which Bill C-48 needs further study and amendment.

Our concerns with respect to creditors' rights and the uncertainty that we feel is created by Bill C-48 to those rights raise the related issue of access to credit. Many of my colleagues in the foreign bank community have stated that if

[Traduction]

Les banques étrangères de l'annexe II sont particulièrement inquiètes des effets négatifs possibles de la disposition concernant la suspension des procédures énoncée à l'article 39.15 du projet de loi C-48. Par exemple, les créanciers d'une institution en difficulté perdront leur droit d'être compensés lorsque les actions et la dette subordonnée de cette institution seront dévolues à la SADC.

Le droit à une compensation fait depuis longtemps partie intégrante du «common law» et du droit statutaire au Canada à titre d'instrument permettant d'empêcher qu'une personne qui serait à la fois créancière et débitrice soit lésée. Ce droit à une compensation est particulièrement important lorsque les deux parties en cause sont des institutions financières. Par conséquent, il nous semble que toute banque étrangère de l'annexe II ayant des rapports avec une institution financière prise en charge par la SADC pourrait être tenue de verser la totalité des fonds qu'elle doit à cette institution tout en ne recevant qu'une partie des fonds que cette institution doit à la banque. Nous recommandons donc qu'on apporte à tout le moins un changement au projet de loi C-48. Il convient de le modifier afin de reconnaître expressément le droit des créanciers d'une institution financière assujettie au PRIF de recevoir une compensation.

Nous nous inquiétons également de l'effet que risque d'avoir la suspension des procédures sur la capacité des contreparties à une institution financière assujettie à des mesures de restructuration financière de résilier, débiter et fermer des contrats de produits dérivés. Ce genre de contrats, comme les swaps et les contrats de change, sont caractérisés par des volumes très élevés et des marchés volatiles. Même si le paragraphe 39.15.(4) du projet de loi C-48 offre une exemption de la suspension des procédures pour ce genre de contrats, il est vital que toutes les parties intéressées, et particulièrement la communauté financière internationale, soient certaines que cette exemption est pleinement efficace.

Les conséquences possibles de plusieurs autres articles relatifs à la suspension des procédures, notamment de ceux voulant que toutes les ententes conclues avec l'institution en difficulté soient inopérantes au cours de la suspension, ne sont pas très claires pour nous en ce moment. À notre avis, l'incertitude qui entoure ces autres dispositions du projet de loi C-48 montre bien la nécessité de faire une étude plus approfondie de la mesure.

En outre, la communauté des banques étrangères se préoccupe du fait que le projet de loi exige que la SADC fasse une offre de compensation à tous les actionnaires et détenteurs de la dette subordonnée de l'institution en difficulté dans des délais précis. Nous nous préoccupons du fait que la SADC n'est pas tenue de s'assurer que toutes les créances ont été remboursées intégralement aux créanciers avant de faire une offre de compensation aux actionnaires et aux détenteurs de la dette subordonnée. Encore une fois, c'est un aspect du projet de loi C-48 qu'il convient d'étudier plus à fond et d'amender.

Nos préoccupations à l'égard des droits des créanciers et l'incertitude que crée, à notre avis, le projet de loi C-48 en cette matière nous amènent à évoquer la question connexe de l'accès au crédit. Un grand nombre de mes collègues de la

Bill C-48 is passed as proposed, they will give serious consideration to no longer lending to financial institutions potentially subject to FIRP measures. It is clear to me that the passage of Bill C-48 will make it more difficult for some financial institutions, especially the smaller and perhaps more marginal ones, to obtain funding in the marketplace. Furthermore, some of the schedule II foreign banks themselves may find it more difficult, or at least more costly, to obtain funding. There may also be a negative effect upon the availability of ongoing interbank lines between financial institutions.

Finally, I am concerned about the adverse international reaction to Bill C-48 as enacted in its present form. A number of recent failures of Canadian financial institutions have harmed the international reputation of the Canadian financial markets. In my view, the passage of Bill C-48 in its present form will cause further damage to this reputation. With the increasing globalization of economies and markets, it is vital that Canada be seen as a sound and stable environment in which to invest.

My colleagues and I are concerned that implementation of this legislation will undermine the international position of Canada and its financial institutions. By instinct and training, bankers are a cautious group and react adversely to uncertainty. I believe that the passage of Bill C-48 will cause uncertainty and discomfort among international bankers and therefore may reduce the willingness of international investors to place funds in Canada.

In closing, I would like to emphasize that we recognize the need for the federal government to have enhanced powers to deal with troubled financial institutions. We also understand that it is the mandate of the CDIC to protect depositors. We also believe, however, as a practical matter, that the restructuring of any troubled financial institution should be a co-operative process among creditors, shareholders, the OSFI, and the CDIC. It is not apparent that such co-operation is contemplated in Bill C-48.

The chairman of the CDIC, Mr. McKinlay, has described Bill C-48 as a pioneering statute. I would agree with that. However, given the number of flaws we have already identified in the proposed legislation and its very significant effects upon financial institutions in the Canadian economy, we respectfully urge that Bill C-48 not be passed without there being an opportunity for a thorough, in-depth study of the legislation and its potential effects.

#### [Translation]

communauté des banques étrangères ont déclaré que si le projet de loi C-48 était adopté sous sa forme actuelle, ils envisageraient sérieusement de ne plus prêter à des institutions financières qui risquent d'être assujetties au PRIF. Il m'apparaît clairement que l'adoption du projet de loi C-48 fera qu'il sera plus difficile pour certaines institutions financières, notamment les petites et peut-être les plus marginales, d'obtenir des fonds sur les marchés financiers. En outre, certaines banques étrangères de l'annexe II elles-mêmes pourraient trouver plus difficile, ou à tout le moins plus coûteux, d'obtenir du financement. Il risque également d'y avoir des répercussions négatives sur la disponibilité des lignes de crédit interbancaires permanentes entre institutions financières.

En dernier lieu, je m'inquiète de la réaction internationale négative que pourrait susciter le projet de loi C-48 s'il était adopté sous sa forme actuelle. La faillite récente de certaines institutions financières canadiennes a nui à la réputation internationale des marchés financiers canadiens. À mon avis, l'adoption du projet de loi C-48 sous sa forme actuelle entachera encore davantage cette réputation. Compte tenu de la mondialisation accrue des économies et des marchés, il est essentiel que le Canada paraisse jouir d'un climat d'investissement solide et stable.

Mes collègues et moi-même craignons que l'adoption de cette mesure législative ne mine la position internationale du Canada et de ses institutions financières. D'instinct et par formation, les banquiers sont des gens prudents qui réagissent mal à l'incertitude. Je pense que l'adoption du projet de loi C-48 causera incertitude et malaise parmi les banquiers internationaux. Par conséquent, les investisseurs étrangers seront peut-être moins intéressés à investir des fonds au Canada.

En terminant, je tiens à souligner que nous reconnaissons que le gouvernement fédéral a besoin de pouvoirs accrus pour traiter avec les institutions financières en difficulté. Nous comprenons aussi que le mandat de la SADC est de protéger les déposants. Cependant, sur le plan pratique, nous estimons que la restructuration de toute institution financière en difficulté devrait être un processus de collaboration faisant appel aux créanciers, aux actionnaires, au Bureau du surintendant des institutions financières et à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Or, à la lecture du projet de loi C-48, il n'est pas évident que l'on recherche une telle collaboration.

Le président de la SADC, M. McKinlay, a qualifié le projet de loi C-48 de mesure d'avant-garde, et j'abonde dans ce sens. Cependant, compte tenu des lacunes que nous avons déjà identifiées dans le projet de loi et des répercussions très importantes qu'il aura sur les institutions financières ainsi que sur l'économie canadienne, nous vous prions instamment de ne pas adopter le projet de loi C-48 avant d'avoir procédé à un examen exhaustif et approfondi de son contenu et de ses répercussions éventuelles.

• 1600

We also believe it is vital that there be consultation with the financial industry. The schedule II foreign banks appreciated the willingness of the federal government to review its proposals for the recent reform of the Bank Act, and to have consultation with government officials. The result, we would suggest, was a comprehensive and fundamentally sound reform of the financial system. Bill C-48 requires the same degree of careful consideration and consultation.

Thank you for giving us the opportunity to appear before the committee to comment on Bill C-48. We would welcome any questions from members of the committee.

The Chairman: Thank you. I want to start off by commenting on your opening remarks about the question of adequate analysis and consultation, which has been alluded three or four times in your presentation.

As you know, this issue has been around for at least three years and it was outlined by the government that it was planning to proceed on this. The bill was tabled in December. Prior to that, as I understand it, and it has been confirmed by the CBA, Mr. McKinlay, the chairman of the CDIC, met with various bank presidents and others to indicate that it was coming.

I understand that there can be some dispute as to whether or not there was discussion or consultation on the detail. That's fair game. But at least they were advised it was coming. It was tabled in December.

As part of the normal course of business in this committee I asked the clerk to schedule this bill when Parliament resumed in February, as well as a number of other things. We generally deal with three or four things at the same time.

At first I was led to believe that there was essentially little resistance to the bill. On the the day the bill was scheduled to come before committee in a preliminary way with the officials, all of a sudden I started getting people calling me saying hey, we have all these problems here. It is now two months since the bill has been tabled on an issue that has been long outstanding.

You said that bankers are a cautious group, and I understood that. You have to be cautious when you are dealing with your own money, and we expect the bankers to be cautious when dealing with other people's money. Is there not the other side of the coin by virtue of the fact that you can talk about the credibility of the Canadian financial system? The longer we have ongoing uncertainty and speculation on the front page of *The Financial Post* or in the financial sections of various newspapers about what may or may not be happening with certain trust companies, that is not helping the system either.

It seems to me that one of the things we are trying to do here is provide a mechanism that, if there are problems, we will give the superintendent some additional authority to get them dealt with, and restore that financial integrity.

[Traduction]

Nous attachons aussi une grande importance aux consultations avec l'industrie financière. Les banques étrangères de l'annexe II ont apprécié le fait que le gouvernement fédéral soit disposé à revoir ses propositions de réforme de la Loi sur les banques et ont été heureuses de pouvoir discuter de la question avec des fonctionnaires gouvernementaux. Ces discussions ont permis d'aboutir, pensons-nous, à une réforme en profondeur du système financier qui repose sur des bases solides. Le projet de loi C-48 mérite autant d'attention et de consultations.

Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de comparaître devant vous pour vous faire part de mes vues sur le projet de loi C-48. Nous serons maintenant heureux de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie. Vous avez fait allusion trois ou quatre fois au cours de votre exposé à la nécessité d'étudier à fond les réformes proposées et de tenir des consultations.

Comme vous le savez, le gouvernement a annoncé il y a au moins trois ans qu'il comptait proposer une mesure législative de ce genre. Le projet de loi a été déposé en décembre. Avant cette date, ce qu'a confirmé l'ABC, M. McKinlay, le président de la SADC, a rencontré diverses personnes du monde des finances, et notamment des présidents de banque, pour leur annoncer la nouvelle.

Certains soutiennent qu'il n'y a pas eu de discussions ni de consultations sur le fond. Qu'y peut-on? On savait au moins à quoi s'attendre. Le projet de loi a été déposé en décembre.

Lorsque le Parlement a repris ses travaux en février, j'ai demandé à la greffière de faire porter nos travaux notamment sur ce projet de loi. Habituellement, nous étudions trois ou quatre sujets à la fois.

Au début, j'ai cru que le projet de loi suscitait peu d'opposition. Le jour même où des fonctionnaires du ministère devaient comparaître devant le comité pour nous exposer la teneur du projet de loi, des gens se sont soudainement mis à me téléphoner pour me faire part des problèmes qu'il pose. Deux mois se sont écoulés depuis le dépôt du projet de loi. Il est grand temps qu'on s'attaque à cette question.

Vous avez fait remarquer que les banquiers sont des gens prudents. Je le comprends. Il faut être prudent avec son propre argent, et on s'attend à ce que les banquiers le soient avec celui des autres. L'envers de la médaille, c'est que toute incertitude au sujet des intentions du gouvernement mine la crédibilité du système financier canadien. Plus l'incertitude dure au sujet du sort de certaines sociétés de fiducie et plus les conjectures font la une de journaux comme le *Financial Post*, moins le système se porte bien.

L'intention visée par ce projet de loi, c'est d'accorder au surintendant des institutions financières les pouvoirs voulus pour remédier aux problèmes qui peuvent se poser à l'égard de certains établissements financiers.

Finance

[Text]

I know that the CBA has been focusing in on this, asking what's the rush? In my view, there is some urgency. It is not as if this is something that was invented just last week.

Mr. MacMillan: What I am suggesting in terms of the consultation is not something that is intended to delay the legislation unduly. You have given me the opportunity to come here, and I don't want to leave it totally open-ended. I just think we need to work out a few of these concerns that we have, in a consultative method.

The first I became of it in terms of consultation was at a CBA meeting just before Christmas in Toronto, a financial sector policy committee meeting where representatives of the government came to discuss this issue at that point. It was brought forward that we had some difficulties with the legislation and we would get back to them by the end of January. That seemed to be a reasonable timetable and, indeed, I believe we did get back to them at the end of January.

I would suggest that we proceed, following through on that timetable.

Mr. Sobeski (Cambridge): I would like to ask a few questions of Mr. MacMillan. I am not sure if you have seen the report when Mr. McKinlay was before the committee. CDIC put out 12 steps that would take place. I am not sure if you are familiar with this.

Mr. MacMillan: No. I am not.

• 1605

Mr. Sobeski: To sum up, I guess I'm trying to put into place where this FIRP would be used. In other words, I am under the impression that if we had a financial institution that was in trouble and could be salvaged, if it's a good organization, somewhere OFSI would likely be able to find a buyer. We've had representations come before us that say the reason they want to use the FIRP is if indeed the shareholder equity has gone down to zero, or the stock is worthless, or close to worthless, they might as well hang on to the financial institution, as they have nothing to lose. It is the depositors that are at risk. The FIRP is to allow the regulators to come in and run the organization.

I understand your point about the set-off. But I guess I'm trying to understand that if the organization goes down the tubes, how does that help the creditors that are in there? It has come back to us that the regulators are saying your financial institution is in difficulty, and the owners of that financial institution are ignoring that, saying no, we think we can make a go of this. So if the financial institution fails, the depositors lose, but the creditors also lose.

Mr. MacMillan: I agree.

Mr. Sobeski: I'm just trying to figure out where you jump in with this set-off. I understand what you're saying and the concerns, and I think you are quite correct about further investigation, but I want to get your opinion as to when the regulator should jump in.

Mr. MacMillan: You want to know when I think the regulator should jump in. I can talk to you a little bit about creditor rapport or creditor relationships.

[Translation]

L'ABC a demandé ce qui pressait tant. Je suis d'avis que la situation est pressante. Le problème ne date pas d'hier.

24-2-1992

M. MacMillan: Les consultations que je propose ne visent pas à retarder indûment l'adoption de la loi. Vous m'avez invité ici pour vous faire part de mes vues sur la question. J'estime que des consultations permettraient d'aplanir certaines difficultés.

Les premières consultations dont j'ai eu connaissance ont eu lieu lors d'une réunion organisée par l'ABC juste avant Noël à Toronto. Des représentants du gouvernement sont venus discuter du projet de loi avec les membres d'un comité sur les politiques financières. Nous avons fait part aux fonctionnaires de nos réserves sur le projet de loi et nous nous sommes engagés à leur soumettre une position plus détaillée avant la fin de janvier. Le délai nous semblait raisonnable, et je crois que nous l'avons respecté.

Je crois qu'on devrait suivre l'échéancier sur lequel on s'est entendu.

M. Sobeski (Cambridge): J'aimerais poser quelques questions à M. MacMillan. Je me demande si vous avez vu le rapport que nous a soumis M. McKinlay. La SADC propose 12 étapes à suivre. Avez-vous vu ce document?

M. MacMillan: Non.

M. Sobeski: En résumé, j'essaie d'établir à partir de quel moment on aura recours au PRIF. Autrement dit, j'ai l'impression que le BSIF réussirait à trouver un acheteur pour une institution financière dont les problèmes ne seraient pas insolubles. Certains soutiennent qu'on n'aura recours au PRIF que s'il ne reste rien de l'actif des actionnaires ou que si l'inventaire ne vaut rien, ou presque plus rien. Dans ce cas, il vaudrait peut-être mieux, selon eux, de conserver l'institution financière, puisqu'on n'a plus rien à perdre. Ce sont les déposants qui ont tout à perdre. Le PRIF vise à permettre à l'organisme de réglementation de prendre en main l'institution.

Je comprends ce que vous dites au sujet de la compensation. Mais si une institution fait faillite, comment cela aide-t-il les créanciers? Il semblerait que l'organisme de réglementation mette parfois en garde les dirigeants d'un établissement financier qui est en difficulté, mais que ces derniers préfèrent faire fi de ses conseils pour essayer de sauver la mise. Si l'institution financière fait faillite, ce sont les déposants, mais aussi les créanciers, qui y perdent.

M. MacMillan: Je suis d'accord avec vous.

M. Sobeski: J'essaie simplement de comprendre quand intervient la compensation. Je comprends vos préoccupations, et je pense comme vous qu'il faut étudier davantage la question, mais j'aimerais savoir quand, à votre avis, l'organisme de réglementation doit intervenir.

M. MacMillan: Vous voulez savoir quand l'organisme de réglementation devrait intervenir. Je pourrais vous dire quelques mots au sujet des relations avec les créanciers.

Mr. Sobeski: I want to know more the creditor relationship, such as how to protect your interest as a creditor.

Mr. MacMillan: In a normal commercial transaction bankers normally enter into, if problems develop, normally at that point we have certain rights we can exercise. For a secured creditor there are certain things we're allowed to do. And in this business, one of them has been historically the right to set-off. I'm saying that if that isn't there, perhaps we are in a loss situation at that point. We may be in a position of reducing the amount of loss we would have. But it is difficult for us if we see we don't have any right to do that or at least to get to the table to negotiate our position through. That's the concern.

**Mr. Sobeski:** The concern you raise, and you say it could go both ways, is that for a very small financial institution it may be difficult to get the necessary credit. But you also say it might be difficult from some schedule IIs to also get the credit.

Can you give the committee some sense as to the amount of dollars or what types of credits we are talking about, or the exposure that a schedule II, or any creditor, would be?

Mr. MacMillan: I do not have specific dollar amounts. I tried to dig up some. I think it's an important question. I will say, however, that in the more recently publicized problems we've had in Canada in a couple of financial institutions, unfortunately you'll see, among the leading financial institutions, lending to those institutions was scheduled to foreign banks. However, I do not have specifics. It is an important issue for us as a group. And I would say, perhaps proportionately relative to our capital, we are lending more money proportionately than are the schedule ones in this one.

Mr. Sobeski: Okay. On a proportional basis.

Mr. William Randle (Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary, Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, the concern I've heard from others is they make loans to non-bank financial institutions. And as Mr. MacMillan was saying, the percentage of that book, which is those loans, can be very, very high, and a loss of those loans can effectively put that institution into a loss position overall, whereas a schedule I bank could potentially have several dozens of millions of dollars outstanding and it would not expose that institution to a major loss. It would for a foreign bank.

• 1610

Mr. MacMillan: It is the foreign bank subsidiary relative to the capital of the subsidiary. We are not necessarily talking about the parent bank.

Mr. Sobeski: In other words, ideally what you are hoping for is that the set-off would occur.

Mr. MacMillan: Absolutely.

Mr. Sobeski: That would just increase, I guess, the liability at the other end on the CDIC fund. That is where it would net out. But I understand what you're saying.

Mr. Randle: Their other concern is that although there would be no thought that the foreign bank itself might be subject to a FIRP or that they would be in a loss position—because even if it was not a viable situation, the

[Traduction]

M. Sobeski: J'aimerais savoir comment il faut s'y prendre pour protéger les intérêts du créancier.

M. MacMillan: Si un problème se pose à l'égard d'une transaction commerciale normale, les banquiers peuvent exercer certains droits. Nous pouvons prendre certaines mesures dans l'intérêt des créanciers garantis. Je songe notamment à la compensation. La situation est peut-être déjà perdue s'il faut recourir à la compensation, mais c'est une façon pour nous de réduire nos pertes. Nous avons du mal à accepter qu'on nous enlève ce droit, c'est-à-dire celui d'au moins négocier avec les créanciers. Voilà notre préoccupation.

M. Sobeski: Vous faites cependant valoir qu'une très petite institution financière peut avoir du mal à obtenir le crédit nécessaire. Il semblerait aussi, d'après vous, que certaines banques de l'annexe II puissent avoir du mal à obtenir ce même crédit.

Pouvez-vous donner au comité une idée des sommes dont il est question et du passif que pourrait accuser une institution financière de l'annexe II ou un créancier?

M. MacMillan: Je n'ai pas vraiment de chiffres précis à vous donner. J'ai essayé d'en trouver. Il s'agit cependant d'une question importante. J'attire votre attention sur le fait que les principaux créanciers des établissements financiers dont les difficultés ont récemment retenu l'attention étaient des banques étrangères de l'annexe II. Je n'ai cependant pas de chiffres précis à vous donner. C'est une question à laquelle notre groupe attache de l'importance. Proportionnellement à nos capitaux, nous prêtons davantage que les institutions financières de l'annexe I.

M. Sobeski: Proportionnellement.

M. William Randle (conseiller juridique principal adjoint et secrétaire de la Section des banques étrangères, Association des banquiers du Canada): Monsieur le président, le problème qui se pose, c'est qu'on accorde des prêts à des établissements financiers qui ne sont pas des banques. Comme M. MacMillan le disait, ces prêts peuvent représenter des sommes extrêmement élevées, et les pertes subies à l'égard de ceux-ci peuvent mettre en péril l'institution financière. Une banque de l'annexe I peut avoir des millions de dollars de prêts en souffrance sans que cela compromette sa survie. Ce serait cependant le cas pour une banque étrangère.

M. MacMillan: Il s'agit du capital de la filiale de la banque étrangère. Nous ne parlons pas nécessairement de la banque mère.

M. Sobeski: Autrement dit, ce que vous espérez, c'est que la compensation soit accordée.

M. MacMillan: Tout à fait.

**M.** Sobeski: Je présume que cela ne ferait qu'accroître le passif de la SADC. C'est la SADC qui serait appelée à avancer les fonds. Je comprends cependant votre point de vue.

M. Randle: Même s'il n'est pas question de recourir à un PRIF à l'égard d'une banque étrangère ou que celle-ci se trouve en situation déficitaire—étant donné que la banque mère serait toujours là pour lui venir en aide—, il n'en

Finance

[Text]

parent would be able to stand behind it—it would mean an increase in its risk; therefore the cost of its funds would increase, which in turn would make them less competitive in the marketplace. The whole point in having foreign banks in this community was to bring competition in the marketplace. If their cost of funds increases, clearly the ability to provide funds to Canadian customers in competition with the major banks and the major trust companies is reduced.

Mr. Sobeski: But you guys seem to have filled up your quotas rather quickly.

Mr. Comuzzi (Thunder Bay—Nipigon): I am substituting for a substitute today, so my questions may show how little I know of the legislation.

Page 7 of the submission refers to a number of recent failures of Canadian financial institutions. What are you referring to there?

Mr. MacMillan: Standard, First City.

Mr. Comuzzi: You say that these have harmed the international reputation of financial markets. How do you make that analogy with Canada when you read about all the financial institutions in the United States that are going down the tubes? If there is anything that I have always been kind of proud of, it is the fact that Canadian banks are more stable if we consider what we see happening in the United States. How could that affect our international reputation?

Mr. MacMillan: I think by that point I am not saying that the international reputation of the United States hasn't been hurt as well, but I think what we're talking about here is that certain foreign investors have lost money in those two situations I just named, and anytime you get investors losing money that hurts the reputation of the financial marketplace they were in.

Mr. Comuzzi: Does that just happen in the United States and in Canada, or is that synonymous with other places in the world? Is there something different between the Canadian banking system and the French banking system insofar as losses are concerned? I am trying to understand your analogy.

Mr. MacMillan: I think what we're talking about here is legislation relating to distressed financial institutions; I am not making a comment on the reputation of the Canadian banking system, which clearly has a good reputation.

Mr. Comuzzi: I'm having some difficulty in understanding, either in legal terms or in banking terms, what you're trying to do with the set-off, when you talk about the set-off. Maybe I don't understand it fully. Would it be fair to say that when you talk about set-off you're talking about a preferential position for the banking lending institutions to that financial institution in difficulty at the expense of other creditors? Is that what you mean by set-off?

The Chairman: I think it is fair to say that what it basically boils down to is that when they both owe and are owed money, they want the right to net the amount.

Mr. MacMillan: In plain language, that is a good answer to his question.

Mr. Comuzzi: I understand that.

Mr. MacMillan: Preference is not an issue here. I think what we're talking about is exactly what the chairman described.

[Translation]

demeure pas moins que cela signifierait une augmentation des risques. Le coût des fonds de la banque augmenteraient, ce qui la rendrait moins concurrentielle sur le marché. Or, la raison pour laquelle on a permis aux banques étrangères de faire affaire au Canada, c'est pour accroître la concurrence sur le marché. Si le coût de leurs fonds augmente, elles ne pourront clairement plus faire concurrence aux grandes banques et aux grandes sociétés de fiducie.

M. Sobeski: Vous semblez vous être pas trop mal tirés d'affaire.

M. Comuzzi (Thunder Bay—Nipigon): Je remplace un remplaçant aujourd'hui, et mes questions témoigneront sans doute de mon ignorance du projet de loi.

À la page 7 de votre mémoire, vous faites allusion à la faillite récente de plusieurs institutions financières canadiennes. À quelles institutions songez-vous?

M. MacMillan: Standard et First City.

M. Comuzzi: Vous soutenez que ces faillites ont terni la réputation internationale des marchés financiers. Que dire de toutes les institutions financières américaines qui font faillite? J'ai toujours été assez fier du fait que les banques canadiennes sont plus stables que les banques américaines. Comment ces faillites peuvent-elles ternir notre réputation internationale?

• M. MacMillan: Je ne dis pas que la réputation internationale des États-Unis est indemne, mais des investisseurs étrangers ont perdu de l'argent en raison de la faillite des institutions que je viens de mentionner, et chaque fois que cela se produit, c'est la réputation des marchés financiers qui en souffre.

M. Comuzzi: Les faillites de ce genre se produisent-elles seulement au Canada et aux États-Unis? Qu'est-ce qui distingue le système bancaire canadien du système bancaire français, par exemple, en ce qui concerne les pertes? J'essaie de comprendre votre comparaison.

M. MacMillan: Nous discutons d'un projet de loi qui vise les institutions financières en difficulté. Je ne mettais pas en doute l'excellente réputation des banques canadiennes.

M. Comuzzi: J'ai du mal à comprendre ce que vous visez avec la compensation, tant du point de vue juridique que bancaire. Je ne comprends peut-être pas très bien le mécanisme. Faut-il comprendre qu'on accorderait la préférence à la banque ayant consenti le prêt à l'institution financière en difficulté au détriment des autres créanciers? Est-ce ce que vous entendez par compensation?

Le président: Cela revient à dire que lorsque les deux institutions financières ont prêté de l'argent et en ont emprunté, elles veulent pouvoir faire leurs comptes.

M. MacMillan: C'est une bonne réponse à cette question.

M. Comuzzi: Je le sais.

M. MacMillan: Il n'est pas question d'accorder la préférence à qui que ce soit. Le président a très bien expliqué le processus.

Mr. Comuzzi: No, no, no, just a moment. Unless I'm not understanding this... If you had the right to set-off, then someone else falls down further on the ladder of being able to claim whatever assets are left. If Bank A has a set-off of \$100, and it's set off so that now the assets of the company are not \$1,000 but \$900, then the rest of the creditors deal with only \$900 rather than \$1,000. Is that not what a set-off is? So if you get the \$100, that's preferential.

1615

Mr. MacMillan: It's a total reduction of assets, if you want to look at it that way. In other words, we're paying out, say, \$100. What we're asking for is we want to be able to take the \$100 owed us. It's a net zero, in reality.

Mr. Comuzzi: No, you're lending \$100.

Mr. MacMillan: Right. But we may also have a deposit they owe us. What I'm saying is the right to set off is like a payable-and-receivable relationship between any two businesses. If I owe you \$100 on deposit and he owes me \$100 on deposit, then essentially they're netted. That's what we're asking for.

Mr. Comuzzi: But that doesn't apply in a normal business transaction, does it?

Mr. MacMillan: It does in business transactions.

Mr. Comuzzi: If I'm in business and someone is in financial difficulty and they owe me money, I don't get the right to set off that money.

The Chairman: I can tell you this. I used to have a number of customers who owed me money and went bankrupt, and in some cases, or often, I owed them some, for one reason or another. I always deducted whatever was owed to me before I sent the cheque to the receiver.

Mr. Randle: It normally happens in a relationship between a creditor and debtor that you net off the exposure of both parties. The key difference here is you're not talking about small amounts on a one-off type of basis. Because of this relationship between financial institutions, you will have relationships going back and forth between a variety of parties for a lot of money, a lot of types of transactions. If you remove the right of set-off which has traditionally been there, you are then placing a potential exposure of quite a considerable amount on the party that is not in trouble. If you have a lot of financial institutions that have built up inter-bank relationships with this other financial institution that gets in trouble, the potential exposure could be a lot larger.

So the set-off aspect is much more important for financial institutions than it is for any other creditors. The suppliers of, say, paper to that company who'd be getting paid on an invoice every 30 days: their exposure's going to be a lot less than for a financial institution that has ongoing relationships with the troubled institution.

Mr. Comuzzi: Thank you for that answer. I won't belabour it.

[Traduction]

M. Comuzzi: Un instant. Je comprends peut-être mal, mais... Si on accorde le droit à la compensation, cela signifie qu'il y a moins d'actifs à partager entre les autres créanciers. Si la banque a droit à une compensation de 100\$, ce qui réduit l'actif de la compagnie à 900\$ au lieu de 1,000\$, les autres créanciers n'ont plus que 900\$ à se partager au lieu de 1,000\$. N'est-ce pas à cela que correspond la compensation? Par conséquent, si vous obtenez les 100\$, cela constitue un traitement préférentiel.

M. MacMillan: Cela correspond à une réduction totale de l'actif, si vous voulez. Autrement dit, nous payons, disons, 100\$. Nous demandons de pouvoir reprendre les 100\$ qui nous sont dus. En réalité, le résultat net est nul.

M. Comuzzi: Non, vous prêtez 100\$.

M. MacMillan: C'est exact. Mais l'autre partie peut nous devoir de l'argent. En fait, le droit à une compensation équivaut aux comptes à payer et aux comptes à recevoir entre deux entreprises. Si je vous dois 100\$ et que vous me devez 100\$, nos obligations s'annulent. Voilà ce que nous demandons.

M. Comuzzi: Mais ce principe ne s'applique pas aux transactions commerciales ordinaires, n'est-ce pas?

M. MacMillan: Si.

M. Comuzzi: Si j'ai une entreprise et si quelqu'un qui me doit de l'argent a des difficultés financières, je n'ai pas droit à une compensation pour cet argent.

Le président: En fait, j'ai eu plusieurs clients qui me devaient de l'argent et qui ont fait faillite. Dans certains cas, ou même souvent, je leur devais moi-même un certain montant, pour une raison ou pour une autre. J'ai toujours déduit ce qui m'était dû avant d'envoyer le chèque au séquestre.

M. Randle: Normalement, le créancier et son débiteur calculent les obligations nettes des deux parties. La grosse différence dans ce cas-ci, c'est qu'il ne s'agit pas de petits montants pour lesquels il suffit de procéder à une compensation occasionnelle. Étant donné la nature des rapports entre les institutions financières, de gros montants d'argent changent de mains dans le cadre de divers types de transactions. Si vous supprimez le droit à la compensation qui existait jusqu'ici, vous exposez le créancier à des pertes considérables. Si de nombreuses institutions financières ont établi des relations avec cette autre institution qui connaît des difficultés, le risque peut être beaucoup plus grand.

Par conséquent, la compensation revêt beaucoup plus d'importance pour les institutions financières que pour les autres types de créanciers. Dans le cas des fournisseurs de papier qui sont payés sur facture tous les 30 jours, par exemple, les risques sont nettement moindres que pour une institution financière qui entretient des relations permanentes avec une banque en difficulté.

M. Comuzzi: Merci de votre réponse. Je ne m'étendrai pas sur le sujet.

I hope your comments about your accounting background don't reflect on all the bankruptcies you had, Mr. Chairman.

The Chairman: I didn't have any bankruptcies, but I was involved with lots of people who owed me money and went bankrupt. Sometimes it was tough to... Do you know what the U.S. provisions are for set-off in their legislation?

Mr. MacMillan: I do not.

Mr. Soetens (Ontario): I had some questions on the set-off, but the others have basically dealt with them. Since you obviously represent bankers who are very active in other jurisdictions, I would be curious if you've run across this FIRP process in other jurisdictions where you operate and if you could give us a brief comparison, if you have that.

Mr. MacMillan: Unfortunately I do not. This is part of what I would suggest to you is further research we need to do as a group, because there probably are constructive examples of how this is done in other jurisdictions. Unfortunately I am not an expert in that process and I do not have an answer for you today.

Mr. Soetens: The reason I ask is that in your presentation you also suggest it's likely your members would, shall we say, not be so inclined to lend money to people who may be subject to the FIRP process. So from the preliminary discussions you've had amongst your membership, nobody has jumped up and said they have this in Country A and we stopped doing business there because of that?

Mr. Randle: The only one we are aware of, I think, is the United States, with the FDIC program they've used in the last few years.

Mr. Soetens: Can you comment at all about the U.S. system?

• 1620

Mr. MacMillan: I would be the natural one to do that. I am unable to do it, so rather than saying something. . . I have a vague understanding of how it works. That's not a part of the banking business I am in.

The Chairman: Maybe you could undertake to send us a letter to respond to that question.

Mr. MacMillan: I would be delighted to. I would answer, though, if I may. Part of your question was about the reaction of some of our members. I think the reaction has been very strong that as presently proposed it is a rather unattractive position for the lending bank to be in. That has certainly been a reaction of a number of our members.

I personally think it will have a negative effect on the availability of credit for certain of these financial institutions in Canada. It is a very uncomfortable position to be in if you are in a potential loss situation where you are powerless to do anything, which I think is happening today.

Mr. Soetens: I don't know if this statistic comes readily to mind, but could you give me an indication of how much of the business the schedule II banks do is in line with this kind of lending to other institutions that you are talking about?

[Translation]

J'espère que vos remarques au sujet de vos méthodes comptables ne sont pas le fruit d'une vaste expérience personnelle de la faillite, monsieur le président.

24-2-1992

Le président: Je n'ai jamais fait faillite, mais j'ai traité avec de nombreuses personnes qui me devaient de l'argent et qui ont fait faillite. C'était parfois difficile...Connaissez-vous les dispositions en vigueur aux Etats-Unis en ce qui concerne la compensation?

M. MacMillan: Non.

M. Soetens (Ontario): J'avais des questions à poser à propos de la compensation, mais mes collègues ont déjà abordé le sujet. Comme vous représentez des banquiers qui jouent un rôle très actif dans d'autres pays, j'aimerais savoir si le PRIF existe dans les pays en question et si vous pourriez nous présenter une brève analyse comparative, si vous en avez une.

M. MacMillan: Malheureusement, je n'en ai pas. Cela fait partie des recherches complémentaires que nous allons devoir faire, étant donné qu'il existe sans doute des exemples positifs de ce genre d'initiatives dans d'autres pays. Malheureusement, je ne suis pas expert en la matière et je ne peux pas vous donner de réponse aujourd'hui.

M. Soetens: Je pose la question parce que, dans votre mémoire, vous dites également que vos membres ne seraient probablement pas aussi enclins, disons, à prêter de l'argent à des personnes qui seraient assujetties au PRIF. Par conséquent, d'après les discussions préliminaires que vous avez eues avec vos membres, aucun d'eux ne vous a dit que le processus existait dans tel pays et qu'il avait cessé ses activités pour cette raison?

M. Randle: A notre connaissance, le seul pays où ce processus existe, c'est les Etats-Unis, où le programme FDIC est en place depuis quelques années.

M. Soetens: Pourriez-vous nous parler un peu du système américain?

M. MacMillan: Je serais la personne toute désignée pour le faire. Malheureusement, je ne le peux pas, et au lieu de dire quelque chose. . . J'ai une vague idée de la façon dont le système fonctionne. Cela ne fait pas partie des opérations bancaires dont je m'occupe.

Le président: Peut-être pourriez-vous répondre à cette question par lettre.

M. MacMillan: Avec grand plaisir. Je vais néanmoins vous donner une réponse. Votre question portait, en partie, sur la réaction de certains de nos membres. Ces derniers ont fait valoir, d'une façon très catégorique, que les propositions actuelles placeraient la banque prêteuse dans une situation peu enviable. Telle a été la réaction de plusieurs de nos membres.

Personnellement, je pense que cela aura des répercussions négatives sur le crédit dont disposeront certaines institutions financières du Canada. Si vous risquez de subir des pertes et que vous êtes impuissant, comme ce serait le cas, vous vous retrouvez dans une situation très fâcheuse.

M. Soetens: Je ne sais pas si vous avez le chiffre en tête, mais pourriez-vous m'indiquer quel est le montant des prêts que les banques de l'annexe II accordent aux autres institutions dont vous parlez?

 $\mathbf{Mr.\ MacMillan:}\ \mathrm{If}\ \mathrm{I}\ \mathrm{may},\ \mathrm{I}\ \mathrm{will}\ \mathrm{provide}\ \mathrm{you}\ \mathrm{with}\ \mathrm{that}\ \mathrm{in}\ \mathrm{the}\ \mathrm{same}\ \mathrm{document}-$ 

Mr. Soetens: Is it significant?
Mr. MacMillan: It is significant.

Mr. Soetens: It is a significant portion of your business?

Mr. MacMillan: This is an issue for us. As I mentioned—and perhaps you hadn't come in—as a percentage of the amount of business done in this segment of the marketplace, proportionally it is far greater than we are relative to other segments of the marketplace. For some reason, we seem to have become a big provider for loans, derivative products, and interbank placings to the financial institutions in Canada.

Mr. Soetens: I guess the other question I have relates to this. If this bill proceeded, then basically what would happen is all of the federally chartered financial institutions would be protected by the CDIC but also, of course, would be subject to the FIRP, which is part and parcel of the protection. Basically, you are saying by this that you wouldn't be dealing with all of those institutions, if they were subject to FIRP, which means all of those that are subject to CDIC protection. Would you prefer to lend your money to groups not protected by the CDIC?

Mr. MacMillan: No. When you make a loan to any institution or any client, a lot of variables go into the consideration of making that loan or advance or facility available. I am quite sure there would be financial institutions, even if they were subject to FIRP, to which, as presently constituted, you would still make the loan. The point is that there are perhaps smaller ones or, as we said, more marginal ones to which you might consider making a loan, but if the potential legislation was so onerous as it relates to FIRP, then it might suggest that you would not make that facility available.

Mr. Randle: You also have to remember that although there are 55 foreign banks here, they are not a homogeneous group. One of the foreign banks is the Hongkong Bank—

Mr. Soetens: Listen, the schedule I banks aren't homogeneous either, so don't worry.

Mr. Randle: The Hongkong Bank has a \$10-billion operation here. A lot of the foreign banks have less than \$200 million in assets. Some of the foreign banks have a niche in a corporate market that used to be lending to financial institutions. This legislation really concerns them. There are others who are in the corporate business market who have made a deliberate decision not to lend to financial institutions, and they would continue not to do so.

What we are really saying is that there are some segments of the foreign bank community who have built up a niche lending to this particular market; this legislation has raised very much concern about them, and they would reconsider what they would do. I am sure they would continue to make interbank lines with the schedule I banks and the major trust companies. They may think twice before lending to certain institutions that had a higher perception of risk in the marketplace because of this legislation.

[Traduction]

M. MacMillan: Si vous le permettez, je vous fournirai ce chiffre dans le même document. . .

M. Soetens: Est-il important?

M. MacMillan: Oui.

M. Soetens: Et cela représente une grosse proportion de votre chiffre d'affaires?

M. MacMillan: Cela nous pose un problème. Comme je l'ai dit, peut-être avant votre arrivée, les opérations que nous faisons dans ce secteur du marché représentent une proportion de nos activités nettement supérieure à celle qui se rapporte aux autres secteurs. Pour une raison ou une autre, nous sommes devenus une source importante de prêts, de produits dérivés et de placements interbancaires pour les institutions financières du Canada.

M. Soetens: Ma question suivante fait suite à ce que vous venez de dire. Si ce projet de loi est adopté, toutes les institutions financières fédérales seront protégées par la SADC, mais elles seront évidemment assujetties au PRIF, qui fait partie intégrante de la protection prévue. Vous dites que vous refuseriez de faire affaire avec les institutions assujetties au PRIF, autrement dit, celles qui bénéficient de la protection de la SADC. Préféreriez-vous prêter votre argent à des groupes qui ne sont pas protégés par la SADC?

M. MacMillan: Non. Quand vous accordez un prêt à une institution ou à un client, il y a de nombreuses variables dont vous tenez compte pour décider d'accorder ou non ce prêt. Il y a certainement des institutions financières, même assujetties au PRIF, auxquelles nous accorderions quand même le prêt. Néanmoins, si la loi est aussi exigeante en ce qui concerne le PRIF, cela pourrait nous dissuader d'accorder des prêts à des institutions plus petites auxquelles nous en aurions consenti autrement.

M. Randle: N'oubliez pas non plus que même s'il y a au Canada 55 banques étrangères, elles ne constituent pas un groupe homogène. L'une de ces banques est la Banque de Hongkong...

M. Soetens: Les banques de l'annexe I ne sont pas homogènes non plus; alors ne craignez rien.

M. Randle: La Banque de Hongkong a un actif de 10 milliards de dollars au Canada. L'actif de nombreuses banques étrangères est inférieur à 200 millions de dollars. Certaines de ces banques ont un créneau sur le marché des sociétés qui prêtaient jusqu'ici aux institutions financières. Ce projet de loi les inquiète sérieusement. D'autres banques, qui sont sur le marché des prêts aux sociétés, ont décidé de ne pas prêter d'argent aux institutions financières, et elles maintiendront cette décision.

En fait, nous voulons faire valoir que certaines banques étrangères occupent un créneau sur ce marché du prêt; ce projet de loi les inquiète sérieusement, au point qu'elles réexamineraient leur stratégie. Elles continueraient certainement à faire des transactions interbancaires avec les banques de l'annexe I et les principales sociétés de fiducie. Par contre, elles pourront y réfléchir à deux fois avant de consentir des prêts à des institutions qui présenteront davantage de risques en raison de cette loi.

Mr. Soetens: There are some, I guess more provincial financial institutions, that are not protected by the CDIC, and I would be curious if you could give me your thoughts on whether the Schedule II banks play an active role with those financial institutions. I'm thinking more of finance companies and people of that ilk. Since they're not protected by CDIC, does that play a significant role in the thoughts of the schedule II banks?

• 1625

Mr. Randle: Any bank making any loan, whether to a financial corporation, a commercial corporation, or whatever, makes an analysis of the risk, and in that analysis it makes a decision on whether to make the loan or have the relationship. What our members have told us with respect to this legislation is that a sector of the marketplace they used to lend to were financial institutions. And you have a check list of pros and cons in any loan, and that includes lending to financial institutions. As presently drafted, they would see this legislation as a tick on the con side, which would make it less likely they would lend, or they would want greater protection, or they would demand a higher interest rate, the same as you would with any loan.

Clearly, individual members are not going to tell us what their loan portfolio looks like. They are simply indicating they are concerned by this and that it would obviously be an important part of their decision—making process when they were looking at a potential loan or relationship with a financial institution.

Mr. Soetens: Thank you.

The Chairman: Do you know if the amount of business or lending by the schedule B banks to trust companies and other financial institutions has increased over the past year?

Mr. MacMillan: I think it has increased over the past five years. With the globalization of financial markets it has opened up. A lot of the requirements of the trust companies could be satisfied by international lending organizations, and I think appropriately. As Europe opened up there were Eurobond issues and other types of issues. My guess is it has probably been pretty flat, simply because the economy has been fairly flat and people have been actually working out problems. And when you work out problems, you don't usually do too much increased lending.

We will endeavour to get some statistics for you, if they are available, but my guess is it has been rather flat.

The Chairman: Actually I think we can get them on our own. But I know from looking at some statistics a week or two ago that in terms of the chartered banks, their deposit base had increased signficantly over the last 12 months, whereas the trust side had not. It seems to me that if you had a flight of capital or of deposits from smaller institutions to the larger, including the banks, they would have to find ways to replace those funds, presumably at higher costs. Presumably one of the places they might have found to replace them is with the schedule II banks. I'm throwing that out.

[Translation]

M. Soetens: Je suppose que certaines institutions financières provinciales ne sont pas protégées par la SADC, et j'aimerais savoir si, à votre avis, les banques de l'annexe II jouent un rôle actif auprès de ces institutions financières. Je pense surtout aux sociétés de crédit et aux institutions de cet acabit. Étant donné qu'elles ne sont pas protégées par la SADC, est-ce là un facteur important aux yeux des banques de l'annexe II?

M. Randle: Toute banque qui accorde un prêt, que ce soit à une société financière, à une société commerciale, ou à qui que ce soit, analyse le risque et décide alors de consentir ou non le prêt. En ce qui concerne ce projet de loi, nos membres nous ont dit qu'ils avaient l'habitude de prêter aux institutions financières. Dans leur cas comme dans celui des autres emprunteurs, il faut analyser le pour et le contre. Si ce projet de loi est adopté tel qu'il est libellé, le contre l'emporterait sur le pour, et les banques seraient donc moins portées à prêter de l'argent, ou elles exigeraient alors de meilleures garanties, ou encore un taux d'intérêt plus élevé.

Nos membres ne vont évidemment pas nous dire de quoi se compose leur portefeuille de prêts. Ils nous font simplement savoir que cette mesure les inquiète et qu'il s'agirait d'un facteur important dont ils tiendraient compte pour décider d'accorder ou non un prêt à une institution financière.

M. Soetens: Merci.

Le président: Savez-vous si le montant des prêts consentis par les banques de l'annexe B à des compagnies de fiducie ou à d'autres institutions financières a augmenté depuis l'année dernière?

M. MacMillan: Je pense qu'il a augmenté depuis cinq ans. Avec la mondialisation des marchés financiers, il y a eu une croissance des prêts. Les organismes de crédit internationaux ont pu satisfaire à la plupart des exigences des sociétés de fiducie. Avec l'ouverture de l'Europe, il y a eu des émissions d'euro-obligations et d'autres emprunts. Je dirais que la courbe est sans doute restée assez stationnaire, étant donné que l'économie a été plutôt stagnante et que les gens ont dû régler certains problèmes. Quand vous réglez des problèmes, en général, il n'y a pas une grosse augmentation des prêts.

Nous allons essayer de vous obtenir des chiffres, mais je crois qu'ils sont restés assez stationnaires.

Le président: En fait, je pense que nous pourrions les obtenir nous-mêmes. Mais d'après les chiffres que j'ai vus il y a une ou deux semaines, les dépôts dans les banques à charte ont nettement augmenté depuis 12 mois, alors qu'il n'y a pas eu la même croissance du côté des sociétés de fiducie. S'il y a eu un déplacement des capitaux ou des dépôts des petites institutions vers les grandes banques, les petites institutions ont dû trouver des moyens de remplacer cet argent, sans doute à un coût plus élevé. Les banques de l'annexe II constituent sans doute l'une de leurs sources de capitaux de remplacement. C'est une simple idée que j'avance.

Mr. MacMillan: My strong feeling is the schedule II banks, given the environment, the business environment in particular—the obvious problems some of the trust companies have been having over the last 12 months—have not been moving aggressively into lending in that area. That is just an opinion.

The Chairman: I would like to ask you one question, and then I will let you go, unless other members have questions.

When Mr. Estey was here last week, I asked him which areas he thought specifically had to be addressed before we could pass this bill, thereby leaving the remaining matters to be dealt with in another process that is going to be initiated shortly. He listed two specific matters that he thought were imperative to deal with.

Last week I informally asked the Canadian Bankers' Association for their same short list, and they undertook to provide that in a week or so. I am basically going to ask you the same question. For example, on the question of corporate governance, we all know that the CBA would like representation on the board of bankers or whatever, and there is no dispute on that from this committee. We recommended it in our report in 1987; and there is no real dispute by the minister. Some of us figure that is not something that is imperative in dealing with this bill. I know the bankers would like to have that, and we can sympathize with that. I would like to know from your point of view what would be your priority list, so to speak, if you could tell us that.

Mr. MacMillan: Well, corporate governance.

The Chairman: Why is having one or two members on the board of the CBA from the banking community going to make a whole lot of difference to how we deal with FIRPs?

• 1630

Mr. MacMillan: I have been, unfortunately, involved in a few work-outs over the last couple of years in running the Chase Manhattan Bank of Canada, and I think invariably the work-outs that have difficulty—this isn't on the financial institution side—are where you don't have the right people in the right job, and that includes the banking side, because there are certain work-out specialists versus... I mean, it's just skills.

If you have an organization with the mandate of the CDIC, I would think it's just pure logic, and my business experience tells me this, to have at least certain representatives on the board of that organization who have good sound banking knowledge and understanding. I think it's important, because you can have the best legislation in the world, but if you don't have the right people to execute you're going to have difficulty. I did a little bit of research on this, and certainly in equivalent type organizations in other countries the make-up of the people involved in those organizations, whether it be the FDIC or whatever, does include members who have good experience of financial institutions in the industry. I think it is important to deal with that, and I think it should be dealt with.

The Chairman: Set off—I can agree with you. We'll hear from the department about that when they come to see us in a few days. If we address the set—off issue, I presume that's a pretty high priority?

[Traduction]

M. MacMillan: Je suis convaincu qu'étant donné le climat actuel, et surtout le climat des affaires et les difficultés que certaines sociétés de fiducie éprouvent depuis 12 mois, les banques de l'annexe II n'ont pas cherché à accroître leurs prêts dans ce secteur. Ce n'est qu'une opinion personnelle.

Le président: Je voudrais vous poser une autre question, puis je vous laisserai partir, à moins que d'autres membres du comité n'aient d'autres questions à poser eux aussi.

Quand M. Estey a comparu, la semaine dernière, je lui ai demandé quels problèmes il fallait régler, selon lui, avant que nous n'adoptions ce projet de loi, quitte à résoudre les questions restantes dans le cadre d'un autre processus qui sera entamé sous peu. Il a cité deux problèmes qu'il estimait indispensable de régler.

La semaine dernière, j'ai posé la même question à l'Association des banquiers canadiens, qui s'est engagée à me répondre dans une huitaine de jours. Je vous pose cette question à votre tour. Par exemple, en ce qui concerne l'administration du secteur bancaire, nous savons que l'ABC aimerait être représentée au conseil des banquiers, et notre comité n'y voit aucune objection. C'est ce que nous avions recommandé dans notre rapport de 1987, et le ministre ne s'oppose pas à cette idée. Certains d'entre nous ne croient pas indispensable de régler cette question dans le cadre de l'examen de ce projet de loi. Je sais que les banquiers souhaitent cela, et nous pouvons le comprendre. Je voudrais savoir quelle serait votre liste de priorités, si je puis dire.

M. MacMillan: Eh bien, la régie du secteur bancaire.

Le président: En quoi le fait d'avoir un ou deux membres du secteur bancaire à l'administration de l'ABC va-t-il changer la façon dont nous appliquerons le PRIF?

M. MacMillan: Au cours des deux dernières années, en ma qualité de directeur de la Chase Manhattan Bank du Canada, j'ai malheureusement participé à plusieurs redressements et, chaque fois, le problème se pose—et ce n'est pas un problème qui a à voir avec l'institution financière—un problème se pose donc quand les personnes qui occupent leur poste n'ont pas les compétences voulues.

Dans le cas d'un organisme comme la Société d'assurance-dépôts du Canada, il va de soi que certains de ses membres devraient avoir une bonne connaissance du domaine bancaire. Je sais cela d'expérience. C'est important, car la meilleure loi au monde, sans des gestionnaires de talent, ne donnera pas grand-chose. J'ai étudié ce qui se passait dans d'autres pays du monde dans des organismes semblables à la Société d'assurance-dépôts, qu'il s'agisse de la FDIC ou d'autres organismes du même genre, et j'ai remarqué que tous ces organismes ont des membres qui ont une bonne expérience des institutions financières. Je crois qu'il est important de le savoir, et il faut en tenir compte.

Le président: Au sujet de la compensation, je suis d'accord avec vous. Nous en discuterons avec les représentants du ministère qui viendront nous voir dans quelques jours. Je suppose que cette question est très importante.

Mr. MacMillan: That's a high priority. There is the whole creditors' right issue of what happens in terms of consultation once you get FIRPed. Is it 180 days where we simply have to sort of sit back and wait for what happens? A lot can happen in 180 days. Some of these instruments that we're talking about are pretty complex. If it's an interest rate swap, rates can go against you and all of a sudden you've got a very big exposure and lose money due to inaction. That's an important issue for us.

Mr. Sobeski: I would like to pick up on that because on page 6 of your presentation you did talk about—this is the first time I've seen it mentioned—time periods, specified time periods. I didn't know if your concern was about the quickness of the specified time period for CDIC having to make an offer to shareholders, because the second part then said that your concern was about, I think, the set-off in full before these shareholders are paid out.

I didn't know if you were concerned about the time issue—45 days for shareholders. How would you get around that? The question I want to lead to is about the shareholder rights. The proposal is that an offer goes out to the shareholders, take it or leave it, and for those who object to it there is a mediator who then makes a further offer after a further study, an offer that could be better or could be worse. Are you concerned about the shareholders' rights in this?

Mr. MacMillan: If I were a shareholder I would be. I'm a lender, so I'm more concerned about the creditor's rights. What I am concerned about is that something can happen in terms of dealing with people who are below the creditors in the pecking order, subordinated lenders and shareholders, before the creditor is dealt with. That's really the point. I think we have to be dealt with, and I'm not sure what arrangements are in this legislation to allow for that to happen. That's my concern. We're a creditor. We get paid less. Our return is less than a shareholder, so when times get tough we have to be dealt with first.

Mr. Sobeski: I was left with the impression that basically the minister makes an announcement or makes a decision over the weekend, and CDIC is in there over the weekend, announcing on Monday morning that hopefully a new buyer is being sought or, indeed, they're closing the doors on it. But other witnesses have come forward and suggested that maybe CDIC would be stuck in a position of actually having to run this financial institution if a deal should flip over a weekend because of the complexities, and everything else. Do you feel that CDIC could be left running an institution for three to six months until a buyer is found?

• 1635

Mr. Randle: My answer to that would be, why not? The way this legislation is tabled, CDIC is given permission by the minister. There is the problem there about guidance on which he would give CDIC the order to go in, but CDIC goes in—

Mr. Sobeski: It would be very subjective.

[Translation]

M. MacMillan: Effectivement. C'est toute la question du droit des créanciers, des consultations avec eux lorsqu'une institution financière est restructurée. Devons-nous tout simplement attendre de voir ce qui va se passer au cours des 180 jours? Beaucoup de choses peuvent se produire en un tel laps de temps. De plus, certains des instruments financiers dont il est question sont assez complexes. Dans le cas d'échange de taux d'intérêt, le risque peut être grand et l'on peut perdre de l'argent pour avoir temporisé. C'est une question importante pour nous.

M. Sobeski: J'aimerais revenir à cette question car à la page 6 de votre mémoire, vous parlez—et c'est la première fois que je le vois mentionner—de délais prévus. Voulez-vous parler du délai pendant lequel la SADC doit présenter une offre aux actionnaires ou plutôt de la compensation totale avant que les actionnaires ne soient remboursés?

Vous préoccupez-vous du délai de 45 jours pour les actionnaires? Comment contourner cette stipulation? J'aimerais aborder la question des droits des actionnaires. D'après le projet de loi, une offre est faite aux actionnaires, et ils peuvent l'accepter ou la rejeter. C'est alors qu'intervient un médiateur qui fait une autre offre qui pourrait être meilleure ou pire que la première. Est-ce du droit des actionnaires que vous vous préoccupez?

M. MacMillan: Je m'en préoccuperai si j'étais actionnaire. Je suis prêteur et, par conséquent, je me préoccupe davantage des droits des créanciers. Ce qui me préoccupe, c'est qu'avant de s'occuper des créanciers, on s'occupe des actionnaires et des détenteurs de créances de rang inférieur dans l'ordre de priorité. C'est vraiment cela qui me préoccupe. Il faut régler cette question, et je ne sais pas si la loi prévoit quelque chose à ce sujet. Nous sommes les créanciers, le rendement de notre argent est inférieur à celui des actionnaires et lorsque les choses vont mal, il faudrait que l'on s'occupe de nous en priorité.

M. Sobeski: D'après ce que j'ai compris, le ministre prendrait une décision pendant la fin de semaine, la SADC annoncerait le lundi matin qu'elle cherche un nouvel acheteur ou qu'elle ferme les portes de l'établissement. C'est ce que j'ai cru comprendre. Or, d'autres témoins nous ont dit que la SADC se retrouverait peut-être malgré elle dans la situation où elle devrait gérer cette institution financière si un accord n'avait pu être conclu. Croyez-vous que cela pourrait se passer, croyez-vous la SADC se retrouverait en train de gérer l'institution pendant trois ou six mois jusqu'à ce qu'un nouvel acheteur soit trouvé?

M. Randle: À cette question, je répondrai pourquoi pas. La SADC est en effet autorisée par le ministre, aux termes de cette loi, à procéder de cette façon. C'est évidemment une décision qui est prise par le ministre, mais la SADC...

M. Sobeski: Ce serait une décision très subjective.

Mr. Randle: —and takes over the operation. What happens next? Do they have to go out and get a buyer? Do they run the operation until they get a buyer? If they run the operation, how do they get the funds to run the operation? It seems to have got to a certain stage, which is that CDIC can take over a troubled institution, but then it seems to stop and leave many unanswered questions about what happens next. I would think that the key question is what happens next, not before that.

Mr. Sobeski: I know you want to respond, but again, in this little thumbnail sketch of what happens, it says here that OSFI then decides to make the decision; CDIC then looks at it, and it discusses the restructuring options of potential purchasers and merger partners. I read into that the assumption that indeed OSFI has monitored or has encouraged the company to try to find people previously to make a purchase of this institution, but that either no one is willing to buy into it or there may be a purchaser but the shareholder has dug his heels in now and said that he's not going to let go at that price. So I'm under the impression that mergers and opportunities to buy have taken place. If you're telling me that bankers are conservative people, then I have difficulty seeing bankers running in on a Monday when CDIC are now running it trying to find a buyer. I've made the assumption in this that OSFI have tried to work with the company to see if indeed there are mergers or other transactions. That's the way I'm reading it, but witnesses are coming forward and saying that's possible but there's also a possibility that deals could fall through the cracks and CDIC would be left running an institution on Monday now.

Mr. MacMillan: It's all hypothetical. I think the answer is that it could be both. There is a distinct possibility that you could be holding it for longer than that weekend. That's the ideal situation, where on Friday you have a problem, on Saturday the office isn't open anyway, on Sunday it isn't open, on Monday it's open and you have a new owner and the depositor is indifferent. In the real world that might not happen all the time, so that's why as a creditor we're looking for a little more understanding of what in fact will be the mechanisms. To me, that's the ideal world.

Mr. Sobeski: We're trying to guess what's going to happen. If I see CDIC operating, then I don't imagine that people will come forward to buy, but I have a hard time seeing the creditors saying that they feel that their feet are really warm by the fire because CDIC is now running this particular show. I can foresee the creditors getting out as soon as they can.

Mr. Randle: If you were a depositor with one of these institutions, what would you do?

**Mr. Sobeski:** Certainly if the money is in a cash account, it's gone; but if it's in a five-year deposit—

Mr. Randle: The problem is that all those questions, which are the crux of this bill, are the very issue, which is that we don't know what's going to happen, it's uncertain, it might happen this way or something else might happen. All that says is that CDIC has the ability to use FIRP to take over the operation, but then there are a lot of questions about what happens next. That's the key.

[Traduction]

M. Randle: ...prendrait les rênes de l'institution. Que se passerait-il ensuite? La Société va-t-elle gérer l'affaire jusqu'à ce qu'elle trouve un acheteur? Si tel est le cas, d'où proviennent les fonds nécessaires à cette gestion? Il semblerait en effet que la SADC puisse reprendre cette institution en difficulté, mais rien d'autre n'est précisé, ensuite, beaucoup de choses restent en suspens; je pense que la chose la plus importante est celle de savoir ce qui se passera ensuite et non ce qui se passe avant que la Société ne prenne le contrôle.

M. Sobeski: Je sais que vous voulez répondre, mais j'aimerais dire ceci: le Bureau du surintendant des institutions financières prend alors la décision. La SADC l'étudie et discute des options de restructuration qui s'offrent aux acheteurs éventuels ou aux associés en cas de fusion. Je suppose que cela signifie que le Bureau du surintendant des institutions financières a encouragé la Société à trouver des acheteurs pour l'institution, mais que soit il n'y en a pas, soit un acheteur a été trouvé mais les actionnaires ne sont pas satisfaits du prix. Il me semble donc que l'on a tenté différentes choses, la fusion, le rachat éventuel, etc. Vous me dites que les banquiers sont en général conservateurs, et je ne pense pas qu'ils vont se précipiter pour racheter l'institution alors que la SADC est en train de la gérer en attendant de trouver un acheteur. Or, des témoins viennent nous dire maintenant que c'est un scénario possible, mais qu'il se pourrait très bien aussi qu'un accord ne soit conclu, et que la SADC se retrouve à la tête d'une institution financière.

M. MacMillan: Il s'agit là d'une situation hypothétique. En fait, l'un ou l'autre des scénarios seraient possibles. Dans la situation idéale, le problème surviendrait le vendredi, et le lundi matin, le nouveau propriétaire serait en train de gérer l'institution, les déposants n'ayant rien remarqué. Ce n'est évidemment pas ce qui se passe dans la réalité, en tout cas cela ne se passera ainsi régulièrement, et c'est la raison pour laquelle, en tant que créanciers, nous aimerions que la loi tienne compte d'une situation réelle et non hypothétique.

M. Sobeski: Si c'est la SADC qui gère l'institution, je ne pense pas que cela incitera les acheteurs à se présenter, et je ne crois pas non plus que les créanciers se sentiront bien en sécurité. Je crois au contraire qu'ils déserteront l'institution le plus rapidement possible.

M. Randle: Si vous étiez un déposant auprès d'une de ces institutions que feriez-vous?

M. Sobeski: Dans le cas d'un compte d'espèces, je retirerais certainement mon argent, mais dans le cas de dépôt sur cinq ans...

M. Randle: Le problème, c'est que nous ne savons pas ce qui va se passer, et c'est cette incertitude qui est vraiment problématique. Tout ce que la loi prévoit, c'est que la SADC peut mettre en vigueur un programme de restructuration des institutions financières et reprendre l'institution. Mais après cela les choses sont vagues, il y a beaucoup de questions auxquelles il faudrait répondre. C'est très important.

The Chairman: That's why Justice Estey told us that it was important for the CDIC to have the maximum flexibility basically to do whatever it felt it had to do under the circumstances, and there could be a wide range of options. He addressed that very well last week.

Mr. Comuzzi: You said that if this legislation was passed in its present form, then there could be a substantial lessening of the credits that are available. Yet when we had representations from the trust companies, they said that they more or less want this legislation passed, with some minor variations, as speedily as possible. I wonder if one of you would just comment on that. There seem to be two positions here.

Mr. MacMillan: I didn't hear the testimony about who in the trust companies wanted this passed. It may be that they feel that they need to get some stability here because of the environment in which some of their members are working. I would stand by our statement that the issue of creditors' rights is an important issue to us. If it's viewed by our members that in fact they're very vulnerable to a situation of a trust company that is having difficulty, if they're vulnerable as a creditor, you think of this as you're considering making credit available. It becomes an additional risk of the transaction. It is like the risks that we're seeing now in environmental law in this country. It becomes another issue that bankers say. . .

• 1640

When we make a loan, we think of what can go right and we listen to the company and say this is a projection. Really, the big question we ask ourselves is what could go wrong. I would suggest that in the FIRP that's one of the things that could go wrong. It might be the thing that dissuades us from making that credit available. That's the point. I'd be happy to discuss that issue with the trust people, because I think that's an important issue.

The Chairman: Thank you very much for coming here today. I apologize if we've made you late for dinner, but—

Mr. MacMillan: You haven't yet.

The Chairman: —if you get going right now, you can catch your airplane and make it to your dinner.

I'm going to adjourn the meeting until 7.30 p.m. tonight, when we'll have Mr. Michael Mackenzie, Superintendent of Financial Institutions.

#### **EVENING SITTING**

• 1937

The Chairman: I'll call the meeting to order. We're dealing with Bill C-48. Today we have appearing before us the Superintendent of Financial Institutions, Mr. Michael Mackenzie. Perhaps you could make your opening remarks and then we'll proceed to questions. You've been here often enough to know what the program is.

[Translation]

Le président: C'est la raison pour laquelle le juge Estey nous a dit qu'il était important que la SADC puisse agir avec un maximum de souplesse afin de prendre les dispositions qu'elle estime nécessaires dans les circonstances. Et l'on sait qu'il pourrait y avoir un grand nombre de possibilités. Le juge Estey a exposé cette question de façon très pertinente la semaine passée.

M. Comuzzi: Vous avez dit que si le projet de loi était adopté dans son libellé actuel, il pourrait y avoir une diminution substantielle des crédits disponibles. Pourtant, lorsque les représentants des compagnies de fiducie sont venus témoigner devant le comité, ils ont préconisé l'adoption aussi rapide que possible de ce projet de loi avec certains changements mineurs. Pourriez-vous me dire ce que vous en pensez? Ces deux positions sont très divergentes.

M. MacMillan: Je ne sais qui, dans ces compagnies de fiducie, étaient en faveur de l'adoption du projet de loi. Peut-être ces personnes estiment-elles qu'une loi permettrait de promouvoir une plus grande stabilité dans leur environnement de travail. Je répète ce que nous avons dit dans notre déclaration; la question des droits des créanciers est très importante pour nous. Si certains de nos membres estiment qu'ils peuvent être vulnérables lorsqu'une compagnie de fiducie est en difficulté, il faut qu'ils en tiennent compte lorsqu'ils accordent le crédit; cela devient un risque additionnel. La même chose se passe à l'heure actuelle dans le droit de l'environnement, il faut tenir compte des risques supplémentaires.

Lorsque nous accordons un prêt, nous tenons toujours compte du facteur risque, de ce qui pourrait aller mal. C'est la même chose dans le cas du Programme de restructuration des institutions financières. Il faut en tenir compte lorsqu'on accorde le prêt. Je serais heureux de discuter de cette question avec les représentants des fiducies, car il s'agit là d'une question importante.

Le président: Merci de votre témoignage. Nous sommes désolés si vous êtes en retard pour votre dîner mais...

M. MacMillan: Non, ça va.

Le président: . . . si vous partez immédiatement, vous pourrez prendre l'avion et arriver à temps.

Nous ajournons nos travaux jusqu'à 19h30 ce soir. Nous recevrons alors M. Michael Mackenzie, le surintendant des institutions financières.

#### SÉANCE DU SOIR

Le président: La séance est ouverte. Nous étudions le projet de loi C-48. Nous accueillons ce soir le surintendant des institutions financières, M. Michael Mackenzie. Vous pourriez commencer par votre déclaration puis nous passerons aux questions. Vous êtes venu assez souvent pour connaître notre procédure.

Mr. Michael Mackenzie (Superintendent of Financial Institutions): Mr. Chairman, I will start off by introducing my colleague, Mr. André Brossard, who is our Director of Rulings. He is the person on my staff who is most familiar with this bill and who was somewhat involved in its development.

I'm glad to be here. It's a nice break from the February blahs to renew my acquaintanceship with you all. At your request, I'm here to respond to questions you have regarding the role of my office with respect to this bill.

You will appreciate, Mr. Chairman, that my office was consulted throughout the development and drafting of this important bit of legislation. Although the proposed legislation pertains primarily to the roles and responsibilities of the Canada Deposit Insurance Corporation, my office will also have a part to play in the initiating of the financial institutions restructuring program, otherwise known as FIRPs, which enhances the power that we and the CDIC have to deal with institutions in difficulty.

At this point, sir, I should like to say that the main area of consultation and advice we gave was with respect to our role as it is set out in the bill. Our involvement on policy issues and on some of the technical issues was a little less critical.

Financial reform legislation has been a large part of all our lives over the past few years, and I for one was delighted to see that a comprehensive package has been passed by Parliament. I look forward, and a lot of other people do too, to its proclamation later this year. I can say the same thing about this bill.

• 1940

I noted that the Hon. Justice Estey, who was before you the other day, said that the idea of a FIRP is an essential element now missing in our banking system. I agree with that judgment.

We believe that the concepts set out in the bill have been discussed for a long time and the time is now here to get on with it.

Your question, sir.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Why would you have CDIC in charge of FIRPing when you do all the initial work to determine whether somebody ought to be FIRPed or not?

Mr. Mackenzie: We concluded that CDIC of course is the insurer.

Mr. Blenkarn: But only for part of the deposits; in other words, deposits of \$60,000 or less. A number of organizations are in trouble with minimal numbers of \$60,000 or less deposits. For example, they may have insurance company subsidiaries, they may have brokerages, they may have trust operations. But the numbers of deposit liabilities, this \$60,000 or less, may be only a very minor portion of their activity. Why, then, CDIC? In other words, why all of a

[Traduction]

M. Michael Mackenzie (surintendant des institutions financières): Monsieur le président, je commencerai par vous présenter mon collègue, M. André Brossard, le directeur de l'Interprétation. C'est celui de mes collaborateurs qui connaît le mieux ce projet de loi, car ses rédacteurs l'ont plus ou moins consulté.

Je suis heureux d'être parmi vous. Il est agréable d'oublier la tristesse du mois de février pour vous retrouver tous. À votre demande, je me présente devant vous pour répondre à vos questions sur le rôle du Bureau en ce qui concerne le projet de loi C-48.

Je tiens à préciser, monsieur le président, que le Bureau a été consulté tout au long de l'élaboration et de la rédaction de cet important projet de loi, qui porte essentiellement sur les rôles et les attributions de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Le Bureau sera aussi appelé à jouer un rôle dans la mise en vigueur du Programme de restructuration des institutions financières, qui accroît les pouvoirs du Bureau et de la SADC face à des institutions en difficulté.

Je m'empresserais d'ajouter, monsieur, que nous avons surtout été consultés relativement au rôle que ce projet de loi nous attribue. Nous l'avons été beaucoup moins au sujet des politiques ou de certaines questions techniques.

La législation sur la réforme financière a occupé une place importante dans nos vies au cours des dernières années. Pour ma part, je suis enchanté de voir que le Parlement a adopté l'ensemble des projets de loi et j'attends avec impatience leur promulgation. Je partage les mêmes sentiments pour le projet de loi C-48.

J'ai noté que pour le juge Estey, qui a comparu devant vous l'autre jour, un Programme de restructuration des institutions financières est un élément essentiel qui manque actuellement dans notre système bancaire. Je suis d'accord avec lui.

Les principes que le projet de loi renferme ont fait l'objet de longues discussions. Il est temps de passer à l'action.

Votre question, monsieur.

- M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Pourquoi donner la responsabilité de ces restructurations à la SADC quand c'est vous qui faites tout le travail initial pour déterminer si une institution doit ou non être restructurée?
  - M. Mackenzie: Parce que l'assureur, c'est la SADC.
- M. Blenkarn: Mais seulement d'une partie des dépôts; des dépôts jusqu'à concurrence de 60,000\$. Il y a un certain nombre d'institutions en difficulté, qui comptent un nombre minime de dépôts de moins de 60,000\$. Il arrive qu'elles aient des filiales dans les assurances, dans le courtage ou dans la fiducie. Mais les dépôts de moins de 60,000\$ ne représentent parfois qu'une partie très minime de leurs activités. Pourquoi dans ce cas la SADC? En d'autres termes,

sudden do you want to load the insurer, who collects premiums on the basis of \$60,000 or less deposits, with all the obligations, headaches, problems, and responsibilities to pay for a FIRP, and particularly to pay for a FIRP when they make a great mistake?

Mr. Mackenzie: Mr. Blenkarn, I am not sure I know all the background on why the decision was made to have CDIC rather than ourselves do it. Certainly the fact that the bulk of the liability base for most of the institutions that have failed or have caused problems has been CDIC insured has been a major factor in that and the fact that they have had a great deal of experience at working with institutions that have failed, or looking at things like the Bank of British Columbia and so forth, and took part in rescue operations. Be that as it may—

Mr. Blenkarn: My understanding is that the total liability to CDIC on the western banks was \$300 million, whereas the total amount involved \$1.5 billion or \$1.3 billion with the Bank of Canada and a whole lot of money for the Government of Canada Consolidated Revenue Fund in terms of the guarantee to uninsured depositors, far in excess of what CDIC was involved in. I understand the Bank of Commerce and Credit involved only \$25 million worth of CDIC insured deposits, yet that was put under. Why would you want CDIC necessarily involved? Why wouldn't your department be involved?

Mr. Mackenzie: It seemed to us, working on this, and it certainly seemed to me, logical enough that CDIC should undertake this responsibility. I don't think it makes a great deal of difference in the end whether it is my office or whether it is they. I didn't know what value we could add to the process that CDIC couldn't do. Therefore, a policy decision made to do it this way—

Mr. Blenkarn: Let us get into the FIRP itself. Right now under the bill you can only FIRP the whole shares of the company, but you can't just FIRP the assets in selected liabilities. In other words, what one witness said was that the valid liabilities for good deposits, the kind of thing you can sell, is normally the good deposit base and the good assets. Why would you have to FIRP the whole company, including the insurance company, the trust company, the security company, and everybody else, and all the contingent liabilities and terms of guarantees given? Why would you want to FIRP the whole thing? Why wouldn't you just FIRP what you had to FIRP to get the necessary coverage for the CDIC liabilities? Why wouldn't you let the bankruptcy court look after the balance?

• 1945

Mr. Mackenzie: Mr. Blenkarn, it is my understanding the conclusion was reached that the ability to take possession of the shares of the company was the swiftest and most effective way of putting the CDIC in control of a process to get the institution sold or dealt with on a going concern basis.

Mr. Blenkarn: You could grab the good going concern assets, good going concern liabilities, under a FIRP, and sell those off an awful lot faster than you could do it by putting in a liquidator through a court order. You can do that right

[Translation]

pourquoi charger l'assureur dont les primes ne couvrent que les dépôts de 60,000\$ ou moins de toutes les obligations, de tous les casse-tête et de tous les problèmes, ainsi que de la responsabilité de financer un plan de restructuration et tout particulièrement de financer un plan de restructuration nécessité par de graves erreurs?

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, je ne suis pas sûr de savoir vraiment pourquoi on a décidé de confier cette charge à la SADC plutôt qu'à notre bureau. Le fait que la majorité des institutions qui ont fait faillite ou qui ont causé des problèmes soient assurées par la SADC a joué un rôle majeur, ainsi que la grande expérience qu'elle a du travail avec ces institutions en difficulté, par exemple la Banque de Colombie-Britannique et toutes les autres opérations de sauvetage qu'elle a réalisées. Quoi qu'il en soit...

M. Blenkarn: Sauf erreur, les banques de l'Ouest ont coûté 300 millions de dollars à la SADC, alors que pour la Banque du Canada l'ardoise s'est montée à 1,5 milliard ou 1,3 milliard de dollars, plus tout l'argent pour garantir les déposants non assurés que cela a coûté au Trésor public. C'est beaucoup plus que ce que cela a coûté à la SADC. Sauf erreur, la SADC n'assurait que pour 25 millions de dollars les dépôts de la Banque de commerce et de crédit, et pourtant c'est elle qui s'est occupée de l'affaire. Pourquoi la SADC et non pas votre bureau?

M. Mackenzie: Après réflexion, il nous a semblé et il m'a semblé personnellement logique que la SADC assume cette responsabilité. En fin de compte, que ce soit mon bureau ou la SADC, cela ne fait pas beaucoup de différence. Je ne vois pas ce que nous aurions pu apporter de plus que la SADC. Il a donc été décidé. . .

M. Blenkarn: Passons au programme de restructuration lui-même. Le projet de loi autorise la restructuration de l'ensemble des actions d'une compagnie mais il interdit une restructuration sélective. En d'autres termes, comme nous l'a dit un témoin, on ne peut utiliser les bons dépôts, les actifs vendables, pour faire face aux obligations. Pourquoi restructurer toute la compagnie, y compris le secteur des assurances, des fiducies, des titres, etc., tout le passif éventuel et toutes les garanties? Pourquoi tout restructurer? Pourquoi ne pas simplement restructurer ce qui est nécessaire pour que la SADC puise faire face à ses obligations? Pourquoi ne pas laisser le tribunal des faillites s'occuper du reste?

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, il a été conclu que prendre possession des actions de la compagnie était le moyen le plus efficace et le plus rapide pour que la SADC vende ou restructure.

M. Blenkarn: Un plan de restructuration vous permettrait de vendre les avoirs et les obligations beaucoup plus vite qu'en passant par un adjudicateur nommé par le tribunal. C'est ce qu'on peut faire actuellement, mais

now, but why wouldn't you want to FIRP just the saleable quick assets and move quickly to protect the real interests of the operation? Why do you want to put the government to the liability of all sorts of contingent concerns that they might have if they took over the shares?

Mr. Mackenzie: Mr. Blenkarn, you will accept the fact that if CDIC does take position of the shares, they could then turn around and deal on a piecemeal basis if that was the appropriate thing to do.

Mr. Blenkarn: Sure, but they are still stuck for what damage they do to the company by virtue of an assessment made at a later date as to the damage they've done to the shareholders by doing this. If you just FIRP the assets, then you are never stuck with that. When you take the whole thing and then leave something back, then you really are stuck for a huge damage action.

Mr. Mackenzie, you are very experienced as an accountant, and you have been involved in banking for a long time. I want to know from you why you would ever want to get into ownership position of the whole organization when you can bail yourself out by grabbing some of the assets and some of the liabilities and walking away? Why would you want to get yourself stuck with all these contingent liabilities and the contingent possibility of a lawsuit concerning the value of the balance?

Mr. Mackenzie: Mr. Blenkarn, I'm not a lawyer and I'm not a bankruptcy expert, but I will tell you that if we take possession of the assets as you suggest—we, or CDIC, or whatever—as a result of a FIRPing process, sell off the good assets and match them off with what have been called in these hearings before "the good liabilities", you end up with a pot of the bad assets, and inevitably you will end up with a pot of the uninsured deposits and other creditors to balance off.

#### Mr. Blenkarn: That's right.

Mr. Mackenzie: The concern that I think a number of people have, including myself, is that once the CDIC, or the representative of the regulator, or whoever, is in control of that process, if it starts not with a shared deal but an asset deal, as you suggest, it is still in the position where it has a responsibility to treat all creditors fairly. I think you end up with a danger in that process and with an enormous moral hazard involved of operating that thing with a pot of bad assets and a bunch of uninsured deposits.

Mr. Blenkarn: You don't have to operate it, though, if you only FIRP some of the assets and some of the liabilities. The moment you take over the shares and you sell a piece off, then you had better believe it, you're going to have to operate the balance, and then you really have a problem. You have an awful problem.

**Mr. Mackenzie:** I agree with that, sir, but I can't figure out a way of FIRPing only part of the balance sheet.

Mr. Blenkarn: Why not? You do that when you put it in liquidation and then you proceed to sell off part of the assets and part of the liabilities, but you have no responsibility because you're a liquidator, but here, remember, there is no liquidation. Why would you want to put your neck in the noose?

#### [Traduction]

pourquoi ne pas restructurer simplement les avoirs facilement vendables et agir au plus vite pour protéger les intérêts réels de l'opération? Pourquoi faire assumer par le gouvernement toutes sortes de responsabilités s'il s'approprie les actions?

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, reconnaissez que si la SADC prend possession des actions, cela lui permet alors de procéder de manière ponctuelle, si c'est la chose à faire.

M. Blenkarn: Oui, mais elle reste responsable des dommages subis par la compagnie par la faute d'une évaluation faite ultérieurement aux dommages que cette action a fait subir aux actionnaires. Si vous ne restructurez que les avoirs, vous n'avez jamais ce genre de problème. En prenant le contrôle de tout, vous risquez d'énormes poursuites en dommages et intérêts.

Monsieur Mackenzie, vous avez une longue expérience de comptable et cela fait longtemps que vous évoluez dans les milieux bancaires. Pourquoi voudriez-vous assumer le contrôle de toute la compagnie, quand il suffit pour s'en sortir de ne mettre la main que sur quelques avoirs et de n'assumer que certaines obligations? Pourquoi vouloir se retrouver avec toutes ces obligations éventuelles sur le dos et le risque d'être poursuivi pour le solde?

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, je ne suis ni juriste ni spécialiste des faillites, mais je vous dirais que si nous prenions possession, comme vous le suggérez, de ces avoirs—nous ou la SADC, peu importe—à la suite de l'application d'un plan de restructuration, que nous vendions les bons avoirs pour les faire concorder avec ces «bonnes obligations», comme vous les appelez, lors de vos audiences, vous vous retrouveriez avec un tas de mauvais avoirs et inévitablement avec un tas de dépôts non assurés et d'autres créanciers en prime.

#### M. Blenkarn: Exactement.

M. Mackenzie: Le problème que cela pose à un certain nombre de personnes, y compris moi-même, est qu'une fois la SADC, ou une autre instance de réglementation, peu importe, prend en charge cette procédure, si elle ne commence pas par les actions mais par les actifs, comme vous le suggérez, elle continue à avoir la responsabilité de traiter équitablement tous les créanciers. Il y a donc un risque et un énorme danger moral à mettre tous les mauvais avoirs de côté et tous les dépôts non assurés.

M. Blenkarn: Vous n'avez pas à vous en occuper si vous ne restructurez qu'une partie des avoirs et qu'une partie des obligations. Dès le moment où vous prenez possession des actions et que vous en vendez une partie, ne vous faites pas d'illusion, il vous faut vous occuper du solde, et c'est là que vous avez un vrai problème. Un problème énorme.

M. Mackenzie: Je suis d'accord avec vous monsieur, mais je ne vois pas comment on peut ne restructurer qu'une partie des finances de la compagnie.

M. Blenkarn: Pourquoi pas? C'est ce que vous faites quand vous mettez en liquidation et que vous vendez une partie des avoirs et une partie des obligations, mais vous n'êtes pas responsable car vous êtes adjudicateur, mais ici, n'oubliez pas qu'il n'y a pas liquidation. Pourquoi vous mettre la corde au cou?

Mr. Mackenzie: It's very difficult for me to answer that because you get into areas that I'm not very skilled in, but I keep coming back to it—

Mr. Blenkarn: Mr. Mackenzie, you are very skilled. I don't buy that you're not very skilled. If I thought you weren't very skilled, I wouldn't be happy with you being the superintendent, but I think you are very, very skilled, and I don't think I'm going to buy this "not very skilled" stuff.

Mr. Mackenzie: At this point I should shut up. My concern, Mr. Blenkarn—

Mr. Blenkarn: It's almost like me talking of being a country lawyer.

The Chairman: He advertises himself as that.

• 1950

Mr. Mackenzie: In looking at this, and I'll have to defer to one who is more expert than I, we have not been able to see if the objective of the FIRP... Let's get back, if we can, to the objective and then return to your question.

The concern that we have in the present environment, the past environment, and what could happen in the future, is that you can have a situation that looks as though it would have a chance to be brought back to viability through a going concern solution, which inevitably will involve a merger, acquisition, takeover, or some deal with a stronger partner.

The present situation is extremely frustrating for someone in my position, because a regulator at this stage cannot force a going concern solution if the owners or if other parties—for example, bankers who have loaned money to a parent company—don't want to accept it. Therefore, we are trying to fill in this gap with this legislation, to allow the regulator to say to people, look, if you don't face up to the reality of the situation and how bad it is and deal with XY company or Z bank, or whoever, to get an appropriate takeover of the whole thing, then we're going to have to do this process and force you.

Mr. Blenkarn: Let's go back to the Bank of British Columbia case. We had a piece of legislation that effectively did the FIRP. We sold off the good assets and what might be called the good liabilities to the Hong Kong-Shanghai group who created the new bank. The balance of the assets of the corporation became B.C. Bancorp, which is presently in existence and presently selling off assets. It eventually may have a return to the shareholders of the former Bank of British Columbia.

So in that particular FIRP, done by legislation, presumably, you essentially FIRPed the Bank of British Columbia, forced a sale of the good assets and good liabilities to the Hongkong Bank, and the balance is still in the course of being liquidated and wound up. Why wouldn't you want to have FIRP legislation that enables you to do the same thing? Why do you have to take over the shares? We didn't take over the shares in the Bank of British Columbia case. We

[Translation]

M. Mackenzie: Il m'est très difficile de vous répondre car il s'agit de domaines qui échappent à ma compétence, mais il n'en reste pas moins. . .

M. Blenkarn: Monsieur Mackenzie, vous êtes très compétent. Je ne marche pas quand vous dites que cela vous échappe. Si je pensais que vous n'étiez pas très compétent, je ne serais pas heureux de vous voir occuper ce poste, mais je pense que vous êtes très très compétent, ne me racontez pas de blagues.

M. Mackenzie: Je ferais mieux de me taire. Mon problème, monsieur Blenkarn. . .

M. Blenkarn: C'est comme si je disais que je suis un petit avocat de campagne.

Le président: C'est pourtant ce qu'il prétend.

M. Mackenzie: Il faudrait poser la question à quelqu'un de mieux informé que moi, car nous n'avons pas réussi à déterminer si les objectifs du PRIF... Mais revenons si vous le voulez bien, aux objectifs et à votre question.

Ce que nous recherchons, en tenant compte de la conjoncture actuelle, de la conjoncture passée et de la conjoncture future, c'est une solution qui permette de maintenir une entreprise en activité et, inévitablement, cela suppose une fusion, une acquisition, un rachat ou une entente avec un partenaire plus solide.

La situation actuelle est extrêmement frustrante pour quelqu'un qui se trouve dans ma situation car, pour l'instant, les organismes chargés de la réglementation ne peuvent pas obliger un propriétaire ou les autres parties, par exemple des banquiers qui auraient prêté de l'argent à une compagnie mère, à accepter une solution qui permettrait de poursuivre les activités, s'ils refusent de le faire. C'est donc une lacune qu'on essaie de remplir avec ce projet de loi. On veut permettre aux organismes de réglementation de dire aux gens: «Si vous ne voulez pas regarder la réalité en face, si vous ne voulez pas reconnaître la gravité de votre situation et traiter avec la compagnie XY ou la banque Z, si vous refusez de vous laisser acheter, nous allons entamer ce processus et vous forcer à le faire.»

M. Blenkarn: Prenons le cas de la Banque de Colombie-Britannique. Nous avions une législation qui était plus ou moins l'équivalent du PRIF. Nous avons vendu les actifs solides, ce qu'on peut appeler les passifs solides au groupe Hongkong-Shanghai, qui a créé une nouvelle banque. Le reste des actifs de la société sont devenus la B.C. Bancorp, qui existe toujours et qui vend actuellement ses actifs. Les actionnaires de l'ancienne Banque de Colombie-Britannique pourraient même finir par récupérer quelque chose.

Dans ce cas particulier, une loi, prévoyant un équivalent du PRIF, a été adoptée pour forcer la Banque de Colombie-Britannique à vendre ses actifs et ses passifs solides à la Banque de Hongkong, le reste étant toujours en cours de liquidation. Pourquoi le PRIF ne pourrait-il pas vous permettre d'accomplir la même chose? Pourquoi seriez-vous forcé de reprendre les actions? Dans le cas de la Banque de Colombie-Britannique, nous n'avons pas repris les actions.

didn't take over the shares when we settled the Continental Bank case. Why do we have to take over the shares and why do we have to stick either the CDIC or the consolidated revenue fund with a liability, in a lawsuit brought by shareholders, claiming they have been diddled by incompetent realization of assets? I can assure you that they are probably going to make that claim, almost invariably.

Mr. Mackenzie: Well, Mr. Blenkarn, it's difficult for me to answer the question about the Bank of British Columbia situation, because I wasn't around at the time, or not in this position. But I do note that, from my knowledge of that situation, all the active commercial banking assets and related liabilities were transferred to the the Hongkong Bank.

**Mr. Blenkarn:** Sure. All the good assets and all the good liabilities were transferred, and the balance remained with what became the B.C. Bancorp. It's still there; it is being liquidated.

Mr. Mackenzie: But, Mr. Blenkarn, in fact, all the banking assets and banking liabilities went, including the bad ones. It wasn't just all the good assets that went, and all the bad ones stayed with the shareholders. Be that as it may...

Mr. Blenkarn: Well, what's in the B.C. Bancorp, then, if there wasn't something. . .?

Mr. Mackenzie: It has the residual. . . I've forgotten what the assets are.

Mr. Blenkarn: Well, what are your residual assets?

Mr. Mackenzie: It's a very small portion and they're non-banking assets, essentially. But what we're really concerned about here, of course, is the banking assets or equivalent. It seems to me that this procedure of gaining control of the shares, selling off or working a deal with somebody—it could be either the shares or it can be the assets as far as that goes—

• 1955

Mr. Blenkarn: What happened in the Continental case?

Mr. Mackenzie: I don't know.

Mr. Blenkarn: Wasn't it the same situation? We sold off the good assets and the good liabilities to Lloyds Bank who eventually wound up giving it away to the Hongkong Bank. But that's okay. That was the first sale; the second sale...

**Mr.** Mackenzie: Mr. Blenkarn, the Continental Bank... Again, I wasn't around directly, but all the assets and related liabilities went, including the—

Mr. Blenkarn: They still had a heck of a bunch of assets. They proceeded to liquidate them, and they're still liquidating that. In both cases there were asset sales. These were asset sales to the buyer of the good assets and good liabilities and you went on from there. That's why I want to understand why this FIRP legislation, as it's presently drafted, prevents the sale of assets, insists on the seizure of all the stock, particularly after we have amended the Bank Act and the

#### [Traduction]

Lorsque nous avons réglé cette affaire-là, nous n'avons pas repris les actions. Pourquoi devrions-nous nous occuper des actions et pourquoi infliger à la SADC ou au Trésor des obligations en cas de poursuite par les actionnaires, des actionnaires qui s'estimeraient lésés par une liquidation mal faite? Et je peux vous assurer que c'est probablement la position qu'ils adopteront, pratiquement dans tous les cas.

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, je peux difficilement vous répondre au sujet de la Banque de Colombie-Britannique car je n'étais pas là à l'époque, du moins je n'occupais pas ce poste. Mais d'après ce que je sais de la situation, tous les actifs bancaires commerciaux et tous les passifs qui en découlaient ont été transférés à la Banque de Hongkong.

M. Blenkarn: Absolument, tous les actifs solides, tous les passifs solides ont été transférés, le reste est devenu la B.C. Bancorp. C'est toujours là, c'est en cours de liquidation.

M. Mackenzie: Mais, monsieur Blenkarn, en réalité, tous les actifs et tous les passifs de la banque ont été vendus, y compris les mauvais éléments. Ce ne sont pas seulement les bons éléments d'actif qui ont été vendus, les actionnaires se retrouvant avec le reste. Mais quoi qu'il en soit. . .

M. Blenkarn: Dans ce cas-là, qu'est-ce qu'il y a dans la B.C. Bancorp, si ce n'était pas. . .?

M. Mackenzie: Eh bien, le reste... J'ai oublié la nature des actifs.

M. Blenkarn: En quoi consiste les actifs résiduels?

M. Mackenzie: Il s'agit d'une proportion très faible, et dans l'ensemble, ce sont des actifs non bancaires. Mais ce qui nous inquiète vraiment dans cette situation, ce sont les actifs bancaires ou leur équivalent. À propos de cette question, la possibilité d'assumer le contrôle des actions, une vente ou une entente conclue avec quelqu'un, il peut s'agir des actions, mais il peut aussi s'agir de l'actif...

M. Blenkarn: Que s'est-il passé dans le cas de la Banque Continentale?

M. Mackenzie: Je ne sais pas.

M. Blenkarn: Ce n'était pas la même situation? Nous avons vendu des actifs solides, de bons éléments de passif à la Banque Lloyds, qui a fini par donner tout cela à la Banque de Hongkong. Mais cela ne me fait rien, c'était pour la première vente; quant à la seconde. . .

M. Mackenzie: Monsieur Blenkarn, la Banque Continentale. . . Là encore, je ne m'en suis pas occupé directement, mais tous les actifs et les éléments de passif y compris. . .

M. Blenkarn: Il leur restait tout de même pas mal d'actifs. Ils ont décidé de liquider, et l'opération est toujours en cours. Ce sont des actifs qui ont été vendus à un acheteur, tout ce qui était solide en matière d'actif et de passif. C'est la raison pour laquelle je tiens à bien comprendre pourquoi ce projet de loi sur le PRIF, sous sa forme actuelle, empêche la vente d'actifs et insiste sur la saisie de toutes les actions, d'autant plus que nous avons modifié la Loi sur les banques,

Trust and Loan Companies Act, the insurance act to allow everybody owning everybody else. The probability is that everybody else is going to own everybody else, and we're going to wind up not only taking over deposit assets and liabilities but every other kind of asset and liability. I really have a hard time understanding why the Office of the Superintendent would contemplate that the government put its neck in the noose by being sued for people wanting to determine that the sale after the fact wasn't as good as it might be, when you destroyed their insurance company and you destroyed their trust operation and so on as a result of the seizure, because you sold the whole thing. If you'd only sold the deposit assets and left them with the rest of it, it would have been fine.

Mr. Mackenzie: To go back over your question, sir, first of all, the Continental Bank situation was a deal between two banks.

**Mr. Blenkarn:** I realize that. It was a situation that didn't have to be FIRPed. That is all it amounted to. It was a situation that became a voluntary FIRP.

Mr. Mackenzie: I think once you do a FIRP, whether you take the asssets first without taking all the shares, or whether you take the shares first and then deal with the assets in whatever way you want, whatever it is, I think you still run the risk that you referred to. I don't think the form of the thing changes the essential risk, but that's a layman's judgment in that sense. I'm not a lawyer.

The Chairman: Where are you going to have the best market? In terms of a potential buyer, are the odds not quite a lot better to find a buyer for the assets than a buyer for the shares?

Mr. Mackenzie: First of all, I don't know the answer to that question, but I think you want to have the ability to do either.

Mr. Blenkarn: But seriously, in your bankruptcy experience and your experience as an accountant, very few people are going to buy a company without a pretty good idea of what the liabilities of the corporate covenant are. They're going to buy assets seven times before they're ever going to look at buying undisclosed and uninsurable and unprotectable assets in terms of shares. Nobody buys shares if they can avoid it; otherwise they're buying whatever somebody signed. Surely you're going to agree with Mr. Baird and Mr. Baillie on that.

Mr. Mackenzie: My general experience is that if you want to sell, you want to sell shares; if you want to buy, you want to buy assets. That's a commercial rule. I understand that. I won't argue, but I have also noticed that for some reason in financial services there often seems to be an interest in acquiring shares. The rules may not be exactly the same. It may have to do with licences or permits, or I don't know what, but I do think this particular bit of legislation offers the option effectively of going either way.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): We thank you for coming, Mr. Mackenzie. We were really anxious to get you here.

[Translation]

la Loi sur les sociétés de fiducie, la Loi sur les sociétés de prêt et la loi sur les assurances pour permettre à tout le monde d'acquérir tout le monde. Selon toute probabilité, tout le monde va finir par acquérir tout le monde et, en fin de compte, nous allons nous retrouver non seulement avec les actifs et les passifs de dépôts mais également avec tous les autres types d'actifs et de passifs. J'ai vraiment beaucoup de mal à comprendre pourquoi le Bureau du surintendant envisage de demander au gouvernement de se placer au pied du mur, de s'exposer à être poursuivi par des gens qui souhaitent établir qu'une vente n'était pas aussi avantageuse qu'elle aurait pu l'être, alors que vous avez détruit leur compagnie d'assurances, alors que vous avez détruit leurs opérations de fiducie au moment de la saisie, alors que vous avez vendu toute l'affaire. Si vous vous étiez contenté de vendre les actifs de dépôts, si vous leur aviez laissé le reste, tout aurait été

M. Mackenzie: Eh bien, pour commencer, dans le cas de la Banque Continentale, il s'agissait d'une entente entre deux banques.

M. Blenkarn: Je le sais bien, dans ce cas-là, il n'y avait pas besoin de faire intervenir le PRIF. C'est cela qui s'est passé, on a suivi volontairement le PRIF.

M. Mackenzie: Quand on décide d'entamer un PRIF, qu'on commence par les actifs sans prendre toutes les actions ou encore qu'on commence par les actions pour s'occuper des actifs plus tard, quelle que soit la décision, on court tout de même le risque dont vous avez parlé. À mon avis, le risque ne change pas, mais ce n'est pas l'opinion d'un spécialiste, je ne suis pas avocat.

Le président: Où allez-vous trouver le meilleur marché? Est-ce que les chances de trouver un acheteur pour l'actif ne sont pas bien meilleures que les chances de trouver un acheteur pour les actions?

M. Mackenzie: Je ne connais pas la réponse à cette question, mais il faut se réserver la possibilité de faire l'un ou l'autre.

M. Blenkarn: Mais sérieusement, vous devez pouvoir vous fonder sur votre expérience de comptable et nous dire qu'il y a très peu de gens qui accepteraient d'acheter une compagnie sans avoir une bonne idée du passif et des engagements de la société. Ils achèteront sept fois les actifs avant d'envisager d'acheter des actifs inconnus, inassurables et improtégeables sous forme d'actions. On n'achète pas d'actions quand on peut l'éviter, car cela revient à acheter toutes les obligations prises par quelqu'un d'autre. Vous devez être d'accord avec M. Baird et M. Baillie à ce sujet.

M. Mackenzie: D'après mon expérience, en général quand on veut vendre, ce sont les actions qu'on souhaite vendre et quand on veut acheter, c'est l'actif qu'on recherche. C'est une règle commerciale. Je comprends cela, je ne le conteste pas, mais j'ai remarqué également que pour une raison ou pour une autre, dans les services financiers, on s'intéresse souvent à l'acquisition d'actions. Les règles ne sont pas exactement les mêmes. Cela tient a peut-être à une question de licences ou de permis, je ne sais pas, mais ce projet de loi offre la possibilité de choisir l'un ou l'autre.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Merci d'être venu, monsieur Mackenzie. Nous tenions absolument à vous recevoir.

• 2000

You have looked at the bill. It would seem to me that something was missing in the bill. I think Mr. Justice Estey put his finger on it and I'd like your comments on it: the lack of any provisions in Bill C-48 to allow for the rehabilitation of a FIRPed institution. In other words, you may not be able to sell the shares, you may have some problems with some of the assets, but surely the government, CDIC, should be able to rehabilitate the institution and then be able to put it on the market. That's covering the waterfront. Shouldn't the legislation permit for that?

Mr. Mackenzie: I would love to be able to do that, sir. But let me tell you, my experience says that...it is embedded in the legislation to this degree. The legislation says that our office comes to a conclusion that an institution is not viable or is not likely to be viable in the near future and that after looking at all the things, the regulatory powers and so forth at our disposal, we have concluded that those are not sufficient to bring it back to viability. There are two decisions and judgments that have to be made to start this whole process.

The reason I mention that—because I think it does relate to your question, sir—is that in the situations that we're dealing with, we're looking at our powers and we are on a widespread basis using these powers, which are essentially, with some exceptions, negative style powers. That is to say, we tell people, you can't do this. You can't pay a dividend. You can't pay a management fee. You can't take on this kind of business. You can't take on that kind of business. They're negative powers in the sense that we say, you have to stick within this borrowing multiple or we'll reduce the borrowing or whatever that is. The positive side, I guess, is that we might say, you have to change management, or we'll say, you have to put up some more capital.

But my point in all this is that we go through this and none of those things as such seems to be strong enough to restore some institutions to the viability that we'd all like to see. It's for that reason—

Mr. Rodriguez: Well, you can recommend the FIRP.

Mr. Mackenzie: There's another thing that also came out in the evidence before this committee, in the last several weeks. In my own experience, having the power to do this may be as important as its actual use.

Mr. Rodriguez: We have heard the *Tirpitz* argument. I do not want to comment on the *Tirpitz* argument. So you FIRP the thing. Okay? Then we have heard of this weekend deal, where you FIRP it on a Friday and you got a deal all hooked up for Sunday to go. Lo and behold, the potential purchaser backs out on Monday. The fact of the matter is that you could be left holding a lot of FIRPed institutions. What do you do with them? Nobody wants to buy them.

Mr. Mackenzie: First of all, I think you could be in a situation where that happens. I would hope it's unlikely, but it could happen. Remember, the idea of FIRPing an institution is to take an institution that is not insolvent today

[Traduction]

Vous avez lu le projet de loi; j'ai l'impression qu'il y a quelque chose qui manque. Je crois que le juge Estey a mis le doigt sur le problème et j'aimerais savoir ce que vous en pensez: il n'y a rien dans le projet de loi C-48 qui permette de réhabiliter une institution qui est passée par le PRIF. Autrement dit, il peut s'avérer impossible de vendre les actions, les actifs risquent de poser des problèmes, mais le gouvernement, la SADC devraient pouvoir réhabiliter l'institution en question et la mettre sur le marché. Cela ferait le tour de la question. Est-ce que la loi ne devrait pas prévoir cette possibilité?

M. Mackenzie: Je ne demanderais pas mieux, monsieur. Mais, d'après mon expérience, permettez-moi de vous dire... d'une certaine façon, c'est déjà dans le projet de loi. Le projet de loi prévoit que notre bureau, après avoir considéré tous les éléments, les pouvoirs de réglementation et tout ce dont nous disposons, parvient à la conclusion qu'une institution n'est pas viable, que les éléments que nous possédons ne permettront pas de la réhabiliter. Pour démarrer tout ce processus, deux décisions, deux opinions doivent être formulées.

Si je mentionne cela—car c'est lié à votre question—c'est que, dans ces situations, nous tenons compte des pouvoirs dont nous disposons, des pouvoirs qui, dans l'ensemble et avec quelques exceptions, sont de nature négative. Autrement dit, nous disons aux gens: «Vous ne pouvez pas faire telle chose». Vous ne pouvez pas payer des dividendes, vous ne pouvez pas payer des honoraires de gestion, vous ne pouvez pas accepter ce genre de transaction, vous ne pouvez pas vous lancer dans ce genre d'entreprise. Ce sont des pouvoirs négatifs, car nous disons aux intéressés qu'ils doivent s'en tenir à un schéma d'emprunts donné, faute de quoi nous réduirons les possibilités d'emprunt. Il y a un aspect positif à cette situation car nous pouvons aussi dire: «Il va falloir changer votre gestion ou investir plus de capital».

Cela dit, il arrive que tous ces moyens et toutes ces possibilités ne suffisent pas à rendre à une institution la viabilité qu'elle devrait avoir. Et pour cette raison. . .

M. Rodriguez: Mais vous pouvez recommander le PRIF.

M. Mackenzie: Notre argument a été avancé devant ce comité au cours des dernières semaines. Selon mon expérience personnelle, il est presque aussi important de posséder ce pouvoir que de l'exercer.

M. Rodriguez: J'ai entendu l'argument *Tirpitz*. Je n'ai pas l'intention de le commenter. Ainsi, vous entamez le PRIF. D'accord? Nous avons également entendu parler de cette astuce de fin de semaine: on entame le PRIF un vendredi et on s'arrange pour que tout soit prêt à démarrer le dimanche. Mais attention, l'acheteur en puissance fait marche arrière le lundi. En fin de compte, vous pourriez vous retrouver avec des tas d'institutions restructurées dont vous ne sauriez que faire. Personne ne veut les acheter.

M. Mackenzie: Effectivement, ce genre de situation pourrait se présenter. J'espère que ce sera peu probable, mais c'est une possibilité. Souvenez-vous, en soumettant une institution au processus, on règle le cas d'une institution qui,

but is, in our judgment, not viable, for this and this reason. What we're looking for is a going concern solution rather than a liquidation. This legislation is intended to—and I think succeeds—provide a way of forcing the owners and other interested parties to accept the fact that they have to be driven to a going concern solution under the control of the regulator cum insurer, or vice versa. If that doesn't fail, and if the buyer you've got lined up on Tuesday disappears by Thursday night, then you may well end up putting in liquidation. But without this you may have been heading for liquidation anyway.

• 2005

Mr. Rodriguez: One of the concerns we have about the bill turns on this fact that I think there are three trust companies that clear their own cheques through the clearing system. All the others have to use a bank or one of the other three clearers in the trust sector. What happens when the institution is FIRPed and the supercreditor says, that's it, Charlie, we're not clearing those cheques? Who is left holding the bag, and what do you do about that?

Mr. Mackenzie: If that would happen, my guess is it would go into liquidation right away. My view would be that if the banker was the clearer who is going to do that, he is going to do it anyway. In fact, as a practical matter working this out, one would be crazy to try to FIRP something without a full disclosure to the banker who is doing the clearing. It makes no sense to run the risk you're talking about. It's just silly. But from what I can see, if a banker is sufficiently concerned enough about the institution to take the action after a FIRPing, he is more than likely prepared to do it and would be thinking of doing it already.

Mr. Rodriguez: So that can anticipate a FIRPing.

Mr. Mackenzie: That can. . .?

Mr. Rodriguez: If they knew you were nosing around and they decided to strike first.

Mr. Mackenzie: If a bank that acts as a clearer decides to strike and notify the payments association, give the 24-hour notice or what have you, I think the trust company is out of business anyway. All I am saying is that in the whole process leading up to a FIRP, as contemplated in this legislation, I can't conceive of proceeding on there safely without consulting with the bankers who were the clearing agents.

Mr. Blenkarn: So what you are saying is the CDIC would all of a sudden already have made a deal with the banker to guarantee the banker, or you would have?

Mr. Mackenzie: One or the other would have been discussing the situation, whether it led to a guarantee or not.

**Mr.** Blenkarn: You certainly would not expect the clearer to stay clearing while you were messing around without a guarantee, otherwise a clearer would stop—

#### [Translation]

techniquement, est encore solvable, mais qui, à notre avis, n'est pas viable pour telle ou telle raison. Autrement dit, nous cherchons une solution beaucoup plus qu'une liquidation. Ce projet de loi doit servir—et, à mon avis, il a réussi—à forcer les propriétaires et les autres parties intéressées à accepter ces solutions qui permettront à l'institution de continuer à fonctionner sous le contrôle de l'organisme de réglementation assisté de l'assureur ou l'inverse. Si cela marche et si l'acheteur que vous avez trouvé le mardi se récuse le jeudi soir, vous pourriez bien être obligés de liquider. Mais sans ce processus, il se peut bien que la liquidation ait tout de même été inévitable.

- M. Rodriguez: L'une de nos préoccupations à l'égard de ce projet de loi tient au fait qu'il y a, je crois, trois sociétés de fiducie qui envoient leurs propres chèques aux chambres de compensation. Toutes les autres institutions doivent passer par une banque ou l'un des trois agents de compensation dans le secteur des fiducies. Qu'arrive-t-il dans le cas d'une institution visée par un PRIF si le principal créancier décide que c'est fini et qu'il ne compensera pas ces chèques? Qui paie les pots cassés et que faites-vous alors?
- M. Mackenzie: Si cela devait arriver, je pense qu'il faudrait liquider immédiatement. A mon avis, si le banquier faisant office d'agent de compensation a l'intention d'agir ainsi, il le fera de toute façon. En fait, sur le plan pratique, il serait insensé d'essayer d'imposer un PRIF sans divulguer tous les renseignements au banquier qui s'occupe de la compensation des chèques de l'institution en difficulté. Il serait insensé de courir le risque que vous décrivez. Ce serait tout simplement idiot. Mais, pour autant que je puisse en juger, si un banquier est suffisamment inquiet de l'avenir de l'institution pour prendre cette décision après l'application d'un PRIF, c'est qu'il est vraisemblablement décidé à le faire et qu'il y songeait probablement déjà.
  - M. Rodriguez: Il pourrait donc anticiper un PRIF.
  - M. Mackenzie: Il pourrait. . .?
- M. Rodriguez: S'il savait que vous étiez en train de fureter et qu'il décidait de frapper le premier.
- M. Mackenzie: Si une banque qui agit à titre d'agent de compensation décide de frapper et en avertit l'Association canadienne des paiements en donnant le préavis de 24 heures, etc., je pense que pour la société de fiducie il n'y a plus d'espoir. Je dis simplement que je trouve inconcevable de s'engager dans le processus menant à un PRIF, tel que prévu dans le projet de loi, et d'espérer réussir sans consulter les banquiers qui agissent comme agents de compensation.
- M. Blenkarn: Donc, ce que vous dites c'est que la SADC se serait déjà entendu avec le banquier pour lui donner une garantie ou quelque chose du genre?
- M. Mackenzie: Ils auraient déjà discuté de la situation, que cela aboutisse ou non à une garantie.
- M. Blenkarn: Vous n'imaginez certainement pas que l'agent de compensation continuerait à compenser des chèques pendant votre intervention à moins d'une garantie. À défaut d'une telle garantie, l'agent de compensation arrêterait. . .

Mr. Mackenzie: He would either get a guarantee or he would get an assignment of liquid assets on the book of the institution. But that would happen anyway, I think.

My point is that the risk you mention is a real one, in a sense. I think it is manageable under the process, and would be.

Mr. Rodriguez: If you give guarantees to the supercreditor, then maybe a \$6 billion draw on the consolidated revenue fund won't be enough.

Mr. Mackenzie: I don't know how I can answer that question.

The Chairman: It would not clear \$6 billion a day unless it's a pretty big organization.

Mr. Mackenzie: In my look at the trust industry and looking at in fact the required liquidity that is in any trust company today, there's enough liquidity there so that even if CDIC had to guarantee the clearing position, first of all, it's very unlikely the guarantee is going to have to be drawn—certainly it isn't a draw on the consolidated revenue fund right away—and finally, from the numbers we've ever looked at, including some very large institutions, we think the real risk is nowhere near as large as that.

Mr. Rodriguez: The other question we're concerned about is with these provincially incorporated financial institutions. They're not FIRPable. They pay for the insurance. They're part of the depositor insurance scheme. Yet they would operate outside the FIRPing process. Wouldn't it have been wise to have included them, since we're now rewriting some rules for the members of the club? Shouldn't they be considered members of the club?

• 2010

Mr. Mackenzie: First of all, I do not regulate these institutions. Therefore it would have to be somebody else, some other regulator, who would have to do the initiating process. That gets into a constitutional issue of some kind, I suppose. But I guess my basic answer to the question is this was a policy decision taken by the government, and I didn't play a role in that policy.

Mr. Soetens: Mr. Mackenzie, the banks have indicated to us they weren't fully consulted on this process. Would you like to confirm whether you were extensively involved in the drafting or consultation process on this bill?

Mr. Mackenzie: First of all, as I noted in my introductory remarks, we were not in charge of the process. This was really a Department of Finance and CDIC endeavour, principally. Our role was essentially related to the sections that deal with the identification of the institution to be FIRPed and was a supporting role on the policy issues and some of the technical issues and so forth. There's only one other place in the legislation where our name is mentioned.

I don't personally know how much or how little consultation was done with the bankers.

[Traduction]

M. Mackenzie: Ou bien il obtiendrait une garantie ou bien il obtiendrait le transfert des liquidités de l'institution. Mais je pense que cela se ferait de toute façon.

Ce que je veux dire c'est qu'en un certain sens le risque que vous mentionnez est réel. Mais je pense qu'il peut être géré, et le serait effectivement, dans le cadre du processus.

- M. Rodriguez: Si vous donnez des garanties au principal créancier, un plafond de 6 milliards de dollars sur les emprunts sur le Trésor ne sera peut-être pas suffisant.
- M. Mackenzie: Je ne vois pas comment je pourrais répondre à cette question.

Le président: Ce créancier ne compenserait pas pour 6 milliards de dollars de chèques par jour, à moins d'être un géant.

M. Mackenzie: Pour avoir étudié le secteur fiduciaire et, plus particulièrement, les liquidités dont doit disposer n'importe quelle société fiduciaire aujourd'hui, je sais qu'il y a assez de liquidités de sorte que même si la SADC devait garantir la position de compensation, il est premièrement tout à fait improbable que la garantie soit versée—et de toute façon elle ne serait certainement pas tirée immédiatement du Trésor—et enfin, étant donné les chiffres que nous avons vus, y compris dans le cas de très grandes institutions, nous pensons que le risque réel est loin d'être aussi important.

M. Rodriguez: L'autre chose qui nous préoccupe est que les institutions financières à charte provinciale ne peuvent pas être visées par un PRIF. Elles payent l'assurance. Elles font partie du régime d'assurance-dépôts. Et malgré cela elles resteront en marge du PRIF. N'aurait-il pas été sage de les inclure, puisque nous modifions les règles du jeu pour certains membres du club? Ne devraient-elles pas être considérées comme des membres de ce club?

- M. Mackenzie: Premièrement, je ne réglemente pas ces institutions. Il appartiendrait donc à quelqu'un d'autre, à un autre organisme de réglementation, de prendre l'initiative. Je pense que cela pose un problème constitutionnel. Mais, essentiellement, il s'agit, je pense, d'une décision politique prise par le gouvernement et je n'ai eu aucun rôle à jouer dans l'élaboration de cette politique.
- M. Soetens: Monsieur Mackenzie, les banques nous ont dit ne pas avoir été pleinement consultées au sujet de ce processus. Pouvez-vous nous dire si vous avez largement participé à la rédaction de ce projet de loi ou au processus de consultation?
- M. Mackenzie: Premièrement, comme je l'ai dit dans mes propos liminaires, nous n'étions pas responsables du processus. Il s'agit essentiellement d'une initiative du ministère des Finances et de la SADC. Notre rôle s'est essentiellement limité aux dispositions portant sur la détermination des institutions qui pourraient être visées par un PRIF et nous avons joué un rôle de soutien en ce qui a trait aux questions politiques et à certaines questions techniques, etc. Il n'y a qu'une autre disposition du projet de loi où nous sommes mentionnés.

Pour ma part, je ne sais pas si les banquiers ont été beaucoup ou très peu consultés.

Mr. Soetens: I appreciate that. I am concerned about how much consultation was done between you and—

Mr. Mackenzie: Mr. Brossard is my colleague most involved in this.

Mr. André Brossard (Director, Rulings Division, Regulatory Policy Sector, Office of the Superintendent of Financial Institutions): I think it's fair to say there have been, as you can appreciate, numerous meetings of different agencies at the federal government level. We have participated in all these meetings and therefore had an opportunity to see how the bill was proceeding. But again, as Mr. Mackenzie has pointed out, our focus was on those areas of the bill that involved OSFI as the regulator of these financial institutions. Essentially the bill is a bill to provide CDIC with additional tools to deal with the restructuring of financial institutions.

Mr. Soetens: This FIRPing process: if you look back over the last short period of time, would you have FIRPed some of the groups that in fact you ended up changing, whether Standard Trust or BCC? Would you have FIRPed any of those, or threatened to, rather than follow the process...? Would you have preferred to have had that available then for those organizations specifically?

Mr. Mackenzie: Well, sir, these are two very different situations.

The Chairman: Then let's broaden it to include all of them, including First City and various other problem institutions that have since become—

Mr. Mackenzie: I can't speak very well for First City as a provincial institution either. But I can refer you—

Mr. Blenkarn: Let me ask you a question there. You said "provincial institution", so you couldn't FIRP it at all. In other words, you're happy with legislation that allows you to deal with only some of the institutions, while the provincially incorporated are off the hook. They don't have to be stuck with this problem of having a nasty regulator come in and take their assets from them without an aye, yes, or no.

Mr. Mackenzie: There's a sense in which whether I'm happy or unhappy about this, sir, is neither here nor there. We had no role to play in that policy decision. And it is a policy decision.

Mr. Soetens: I would sure like your comments, though, on the financial institutions I asked you about, and whether you would have preferred to have a FIRPing process—

Mr. Mackenzie: In the case of Standard the answer is yes; and essentially for the reasons J.P. Sabourin, the president of CDIC, gave when you asked him this question a few weeks ago.

[Translation]

M. Soetens: Je comprends cela. Ce qui m'intéresse c'est l'importance des consultations entre vous et...

M. Mackenzie: M. Brossard est celui de mes collègues qui s'occupe le plus de cette question.

M. André Brossard (directeur, Division de l'interprétation, Secteur de la politique de réglementation, Bureau du surintendant des institutions financières): Je pense pouvoir dire qu'il y a eu, comme vous pouvez le comprendre, de nombreuses rencontres entre divers organismes du gouvernement fédéral. Nous avons participé à toutes ces rencontres et nous avons donc pu suivre l'élaboration du projet de loi. Mais, pour répéter ce que M. Mackenzie disait, nous nous sommes concentrés sur les dispositions du projet de loi qui mentionnent le BSIF, comme organisme de réglementation de ces institutions financières. En gros, ce projet de loi vise à fournir à la SADC de nouveaux outils pour lui permettre de restructurer les institutions financières.

M. Soetens: Si vous songez aux événements des quelques dernières années, auriez-vous assujetti à un processus de restructuration certains des groupes que vous avez en fait fini par modifier, que ce soit Standard Trust ou la BCC? Auriez-vous appliqué un PRIF à l'une de ces institutions ou auriez-vous menacé de le faire, plutôt que de prendre les mesures que vous avez prises? Auriez-vous préféré avoir recours à un tel processus pour ces institutions en particulier?

M. Mackenzie: Eh bien, il s'agit là d'une situation très différente.

Le président: Eh bien, élargissons alors la question pour les inclure toutes, y compris First City et d'autres institutions en difficulté qui depuis sont devenues. . .

M. Mackenzie: Je ne peux pas non plus me prononcer sur le cas de First City qui est une institution à charte provinciale. Mais je vous renvoie. . .

M. Blenkarn: Je voudrais vous poser une question, si vous me le permettez. Vous avez dit qu'il s'agissait d'une «institution à charte provinciale», de sorte que vous n'auriez pas pu lui imposer un PRIF. En d'autres mots, vous êtes satisfait d'une loi qui vous permet d'intervenir à l'égard de certaines institutions seulement, alors que les institutions à charte provinciale sont tirées d'affaire. Elles n'ont pas à s'inquiéter qu'un vilain agent de réglementation vienne saisir leurs actifs sans qu'elles aient un seul mot à dire.

M. Mackenzie: Peu importe que je sois satisfait ou non de cette loi. Nous n'avons eu aucun rôle à jouer dans cette décision d'orientation. Et il s'agit bien d'une décision d'orientation.

M. Soetens: Néanmoins, j'aimerais bien entendre ce que vous avez à dire au sujet des institutions financières que j'ai mentionnées et que vous me disiez si vous auriez préféré pouvoir leur imposer un processus de restructuration?

M. Mackenzie: Dans le cas de Standard Trust, la réponse est oui, pour à peu près les mêmes raisons que celles que vous a exposées J.P. Sabourin, le président de la SADC, lorsque vous lui avez posé cette même question il y a quelques semaines.

• 2015

He described a process that did involve a number of interested parties, one of whom in the end would have done a deal. In fact, the bankers to Trustco didn't accept that deal and promptly threw the parent company into bankruptcy, which then tied our hands. Do I think it might have made a difference? Well, just in exactly the way that Sabourin said; I would have preferred to have had that power at that time, and so would he.

Mr. Soetens: If you are talking about taking the shares and immediately selling them or exchanging them to some other institution, that's fine, but potentially you could be the managers or the owners of the company for six months before you make this deal. Does the CDIC, or your office, have the expertise to run a company on an ongoing basis for six months while you try to close that final deal?

Mr. Mackenzie: Even, sir, if we had the expertise, I don't think either of us would relish the job. We have seen what has happened in the United States in a number of these cases where the FDIC, or the Resolution Trust Corporation, or what have you, has ended up in the position of trying to run either savings and loans, thrifts, or banks, and it is not a happy experience for anybody. The degree of moral hazard, once you are in the position of actually running something as a live going concern, is enormous. I think Mr. Blenkarn was, in effect, leading into that. He didn't use the phrase, but I think that was somewhat what he was talking about. Now—

**Mr. Soetens:** It seems to me this legislation is going to give you exactly that power.

Mr. Mackenzie: It could result in that, I suppose. I'll come back to what I think is a significant risk, that Mr. Rodriguez referred to a few minutes ago: on Tuesday you think that everything is lined up and then, as I put it, on Thursday night he says he has changed his mind, and he goes off and you are stuck. The act, of course, puts on a 30-day limit. That is renewable, and there is a maximum of 180 days in there. It is clearly serving notice to everybody that this is not intended to be the result.

There is a risk-

Mr. Blenkarn: If you let the 30 days go by and you don't renew, and you give them back their company, aren't you into a great big liability?

Mr. Mackenzie: Remember, and I go back to it, we have only concluded that a FIRP is necessary because we went through all the other regulatory steps that we can think of taking, and have concluded that, yes, they have contained the risk; they have mitigated the possible losses maybe, but we have got to a point where they are under-capitalized and there is no way the shareholders can put up any more capital. At that point the need for a FIRP is to avoid the liquidation, to open the door to a significant possibility that you can work out a going concern solution.

[Traduction]

Il a décrit un processus qui a permis l'intervention d'un certain nombre de parties intéressées, dont l'une à la fin aurait conclu une entente. En fait, les banquiers de Trustco n'ont pas accepté l'entente et ont rapidement acculé la société mère à la faillite, ce qui nous a lié les mains. Est-ce que je pense que ça aurait fait une différence? Eh bien, exactement comme M. Sabourin l'a dit, j'aurais préféré avoir ce pouvoir à ce moment-là, tout comme lui d'ailleurs.

M. Soetens: S'il s'agit de saisir les actions et de les vendre à une autre institution ou de les échanger avec une autre institution, c'est très bien, mais vous pourriez finir par devenir les directeurs ou les propriétaires d'une institution pendant six mois avant de réussir à conclure ce marché. La SADC ou votre Bureau ont-ils les compétences nécessaires pour diriger les activités d'une entreprise pendant six mois, le temps de mener à bien la transaction finale?

M. Mackenzie: Même si nous en avions les compétences, je pense que ni eux ni nous ne se réjouiraient d'avoir à jouer ce rôle. Nous avons vu ce qui s'est produit aux États-Unis dans un certain nombre de cas où la FDIC ou la Resolution Trust Corporation, ou un autre organisme, s'est trouvé dans l'obligation diriger soit une compagnie d'épargne et de crédit ou une banque. Personne n'a eu à se féliciter de l'expérience. Lorsqu'on en est à vraiment diriger une entreprise en activité, le risque moral est énorme. Je pense que c'est en fait à cela que M. Blenkarn voulait en venir. Il n'a pas utilisé cette expression, mais je pense que c'est à cela qu'il faisait allusion. Maintenant...

M. Soetens: Il me semble que ce projet de loi va vous donner exactement ces pouvoirs-là.

M. Mackenzie: Oui, je suppose que ça pourrait en arriver là. J'aimerais revenir à ce que je considère comme étant un risque important, risque que M. Rodriguez a mentionné il y a quelques minutes: le mardi vous pensez que tout est réglé et le jeudi soir l'acheteur vous informe qu'il a changé d'idée, il se retire et vous êtes mal pris. La loi prévoit bien sûr une limite de 30 jours, renouvelable pour atteindre un maximum de 180 jours. Cette limite indique clairement que ce n'est pas là le résultat voulu.

Il y a un risque...

M. Blenkarn: Si vous laissez passer les 30 jours et que vous ne les renouvelez pas, que vous leur rendez leur entreprise, est-ce que vous ne vous exposez pas à une très grande responsabilité?

M. Mackenzie: N'oubliez pas que nous n'en viendrons à la conclusion qu'un PRIF est nécessaire que si nous avons épuisé toutes les autres mesures réglementaires imaginables et que si nous pensons que l'institution a circonscrit le risque, qu'elle a peut-être atténué les pertes éventuelles mais qu'elle est sous-capitalisée et qu'il est tout à fait impossible aux actionnaires d'investir de nouveaux capitaux. Lorsqu'une institution en est rendue là, l'application d'un PRIF vise à éviter la liquidation et à améliorer les chances de trouver une solution qui permettra d'assurer la permanence de l'entreprise.

I think that all my experience with liquidation scenarios compared to going concern scenarios is that the losses of the one are quadruple, or quintuple the losses of the other. It is in that context that you get into this FIRPing situation. My guess is that if the potential buyer disappears on Thursday and there is no other buyer who doesn't turn up by the next Thursday, you are very likely into a liquidation scenario anyway.

Mr. Soetens: Now you have FIRPed the company. You have run it for 30 days, which is the scenario you were leading up to, and you haven't yet been able to close the sale of the shares to some new entity. So you renew and you allow this thing to carry on. What I fear is that ultimately, after the appropriate timeframe, you can't sell the shares, so you decide to liquidate and you sell off those assets that are worth selling to somebody, but you are still the shareholder and you are left with everything that is left, I agree.

2020

Mr. Mackenzie: I would go back. This is the alternative to liquidation. Therefore, if the first potential buyer disappears, and the second, then you are going to stay in this FIR Ped status, if I can call it that, only if you really think you have a chance of getting a sale. I may change from selling those shares to selling assets off.

Mr. Soetens: The point is that you FIRPed the company on the basis that you think you can put a package together that somebody will accept, and you just can't close it the same day you FIRP the company. Whatever happens, if the deal doesn't come to fruition, you have still FIRPed the company. You now own the shares, so you can't liquidate your shareholdings. You can liquidate your assets, which is fine. You could go back to the old system of selling the asset base of the company, but you're now the shareholder rather than that other person from whom you took the shares. That's my concern: you can get rid of the assets, but you now have the shares, which may be worthless, but that's not the problem. I question whether you ever really want the liability of those shares.

Mr. Mackenzie: The relevant and significant question here, sir, is this, and I suppose it relates to Mr. Blenkarn's question. If you say that you're going to end up in a liquidation mode anyway, then are you better off doing it directly, even in a way that forgoes the possibility of a going-concern solution, or do you have a structure that gives you the possibility of negotiating a going-concern solution with all its advantages? Then if it fails, you're stuck with a liquidation scenario, and in that is there a price to be paid for at least obtaining a good option to get a going-concern solution out of this process? I can't answer that question.

Mr. Soetens: I think we are all interested in a good going-concern solution. I don't think anybody would debate that. My concern is not for the successful conclusion; it's for the unsuccessful one. Would you be better off in this bill if you simply had the power to order company A to turn over its shares to company B?

Mr. Mackenzie: If you can get company B to go along with it.

[Translation]

L'expérience m'a appris que les pertes dans le cas d'une liquidation sont quatre ou cinq fois plus importantes que les pertes subies lorsque l'on a assuré la survie de l'entreprise. C'est dans de telles situations que sera appliqué un PRIF. Je pense que si l'acheteur éventuel se désiste le jeudi et qu'aucun autre acheteur ne se manifeste avant le jeudi suivant, il y a de fortes chances pour que l'institution soit de toute façon liquidée.

M. Soetens: Supposons que vous avez appliqué un PRIF. Vous avez dirigé l'institution pendant 30 jours, ce qui est le scénario que vous aviez prévu, et vous n'avez pas réussi à vendre les actions à une nouvelle entité. Alors vous renouvelez et vous permettez que cette situation se prolonge. Ce que je crains c'est que tôt ou tard, lorsque les délais seront écoulés, vous ne puissiez pas vendre les actions et que vous décidiez de liquider et de céder les éléments d'actif qui en valent la peine à quelqu'un. Mais vous seriez toujours l'actionnaire et vous vous retrouveriez avec tout ce qui reste, c'est vrai.

M. Mackenzie: Je reviendrai en arrière. C'est cela ou la liquidation. Si les deux premiers acheteurs potentiels s'éclipsent, l'institution ne restera en état de restructuration que si l'on a bon espoir de trouver acquéreur. Au lieu de vendre nos actions, on voudra plutôt vendre les éléments d'actif.

M. Soetens: Sauf que l'on a décidé de restructurer l'institution parce que l'on croyait pouvoir trouver des modalités acceptables pour un repreneur, ce qui ne peut se régler le jour où l'institution a été placée en état de restructuration. Si les négociations n'aboutissent pas, l'institution est toujours en régime PRIF. Vous détenez dorénavant les actions, ce qui ne peut faire l'objet d'une liquidation. Bien entendu, vous pouvez liquider vos éléments d'actif. On pourrait, comme par le passé, vendre les éléments d'actifs de la compagnie, sauf qu'aujourd'hui c'est vous l'actionnaire. C'est cela qui m'inquiète. Vous pouvez vous éléments d'actif, mais c'est à vous libérer des qu'appartiennent les actions, qui ne valent peut-être plus rien. Voilà le problème. Je me demande si vous voulez vraiment assumer la responsabilité de ces actions.

M. Mackenzie: Ce qui compte ici, monsieur, c'est ceci. Cela rejoint d'ailleurs la question de M. Blenkarn. Si vous devez finir par liquider la compagnie de toute façon, est-il préférable de le faire directement, même si cela doit exclure la possibilité de maintenir l'entreprise en activité, ou vaut-il mieux avoir une structure qui permette de négocier le maintien en activité de l'entreprise, avec tout ce que cela comporte comme avantages? En cas d'échec, vous devez envisager la liquidation, auquel cas y a-t-il un prix à payer pour obtenir de bonnes chances d'assurer la continuité de l'exploitation? J'ignore la réponse.

M. Soetens: Tous nous souhaitons la continuité de l'entreprise, je crois. On s'entend là-dessus. Je ne crains pas pour les cas qui seront couronnés de succès, je crains pour ceux qui se solderont par un échec. Vaudrait-il mieux que la loi autorise l'entreprise A à transférer ses actions à l'entreprise B.

M. Mackenzie: Si on peut convaincre l'entreprise B d'accepter.

Mr. Soetens: Well, no. You've obviously come to a deal. Your concern is that some shareholder might back out on the end because the shareholder says that he's not getting what he wants. You cited possibilities, or other witnesses have, where a shareholder stands up and says just a minute, I'm not happy with the deal; I'm going to resist this deal and ultimately I'll get more. So you need this FIRP process that allows you to take the shares. All I'm saying is that rather than taking the shares, what you need is a process that allows you to order the shares to be transferred to that person you were going to give them to anyway, rather than transfer them to the CDIC.

Mr. Mackenzie: To which I can only say good luck, Mackenzie. I understand what we're saying here, that you really do see a solution, you see a buyer and you see a situation that should be sold. How the hell do you get it forced when people don't want to move? It's because people don't want to move that you had to get into this process.

Mr. Rodriguez: They may be interested in only part of the operation and not the whole thing.

Mr. Soetens: But then you have the same deal. You have CDIC holding the part they can't sell, which is the very part we don't want them to hold.

Mr. Mackenzie: I would say this. It hasn't been brought out perhaps clearly enough, and it is my experience. What this legislation does, among other things, it seems to me, is this: in dealing with a prospective buyer who can do a going-concern solution, with this legislation you can assure that buyer that you can in fact deliver either the shares or the assets. You can't do that today.

Mr. Blenkarn: No, but if you have the right to FIRP assets and the good liabilities, with the named liabilities you could do that.

Mr. Mackenzie: Yes.

Mr. Blenkarn: I'm not saying that you shouldn't have the right to grab the stock, the shares, but I would suggest to you that less than 10% of the FIRPs will be of stock; the rest of them will be of asset sales, because you're negotiating asset sales. You say to another trust company or another bank or something: here's a whole chain of retail branches and a whole chain of retail deposits and I want so many bucks for them, and that's all you're buying. You're not buying a lot of liabilities that you don't know about—guarantees made on situations where you're guaranteed securitization agreements—that aren't on the balance sheet; they're non-balance sheet liabilities.

• 2025

Nobody wants to buy that class of stuff. And that's where everybody is worried about these companies. They are so goldarned weak that you are worried about the non-balance sheet liabilities that are there. And if you take the stock you're stuck with all those non-balance sheet liabilities. So nobody is likely to buy the whole company. They're going to buy the assets, the good assets, the good liabilities, and that's all they want. And that's why they want to leave you with it.

[Traduction]

M. Soetens: Écoutez, non. De toute évidence, vous êtes arrivés à une entente. Ce que vous craignez, c'est qu'un actionnaire se désiste à la dernière minute en alléguant qu'il n'y trouve pas son compte. Vous, ou d'autres témoins, avez évoqué le cas d'un actionnaire qui mette le holà parce qu'il est insatisfait des modalités et qui veut tenir bon jusqu'à ce qu'il obtienne davantage. C'est pourquoi il vous faut ce processus de restructuration qui vous autorise à vous approprier les actions. Au lieu de vous les approprier, je dis que ce qu'il vous faut, c'est un mécanisme qui vous permettrait d'ordonner le transfert des actions à l'entreprise à laquelle vous les auriez données de toute façon, au lieu de les transférer à la SADC.

M. Mackenzie: Dans ce cas, je me souhaite bonne chance. Je vois ce que vous voulez dire: une solution est en vue, un repreneur est tout trouvé et la solution est la vente. Mais comment forcer la main aux irréductibles? C'est justement parce qu'il y a des irréductibles que ce processus a été mis en route.

M. Rodriguez: Ils s'intéressent peut-être uniquement à une partie de l'entreprise.

M. Soetens: Mais c'est la même chose. C'est la SADC qui détient la partie invendable, celle qu'on ne veut justement pas lui laisser sur les bras.

M. Mackenzie: Écoutez. C'est quelque chose qui n'a pas été dit assez clairement et c'est un cas que je connais par expérience. Pour moi, voici ce que permet cette loi: lors de négociations avec un repreneur éventuel capable d'assurer la continuité de l'entreprise, on peut assurer celui-ci qu'on pourra bien lui céder ou bien des actions ou bien les éléments d'actif. Aujourd'hui, ce n'est pas possible.

M. Blenkarn: Non, mais si vous avez le droit d'assujettir au PRIF les éléments d'actif et les bonnes créances, avec les créances désignées, ce serait possible.

M. Mackenzie: Oui.

M. Blenkarn: Je ne dis pas que vous ne devriez pas avoir le droit de vous approprier les actions, mais moi je vous dis que moins de 10 p. 100 de ces cas de restructuration porteront sur les actions, dans les autres cas, il s'agira des ventes d'actifs parce que c'est de cela qu'il s'agit. On dira à une compagnie de fiducie ou à une banque: voici une chaîne de succursales au détail avec leurs dépôts de détail, et voici mon prix. C'est tout ce qu'on achète. Vous ne reprenez pas une multitude de créances dont vous ne savez rien, comme des contrats de garantie, qui ne figurent pas au bilan, des créances non comptables.

Personne ne veut reprendre ce type de passif. De là vient la crainte. La situation de ces entreprises est tellement précaire qu'on se méfie de leurs créances non comptables. Et si l'on devient propriétaire des actions, on se retrouve avec toutes ces créances non comptables sur les bras. Il y a donc bien peu de chance que quiconque veuille acquérir l'entreprise en entier. On voudra reprendre les éléments d'actif de qualité, les bonnes créances, c'est tout. À vous de vous débrouiller avec le reste.

Finance

[Text]

The trouble is if you FIRP it and you sell off that, then you're stuck with all these other things, and you're also stuck with the shareholder liability, to pay the shareholders what the shares may be worth by hindsight. Everybody is going to tell you how bad a deal you made when you sold and what you should have done, and it's all hindsight. And boy, oh boy, nothing like being shot down from hindsight.

**Mr. Mackenzie:** Yes, sir, but this bill still allows a disposition of either the shares or the assets.

Mr. Blenkarn: No, it doesn't. This bill allows you to seize shares. This does not allow you to seize specific assets and specific liabilities and sell them. Under this bill you can only FIRP the whole damn thing or you can't FIRP anything. The trouble with this bill is it is a total FIRP, and the whole FIRP, if you use it, is going to get you into nothing but mustard. Maybe in the glue. You're in the glue the moment you do it. And I have to tell you, this is a bad bill from that point of view.

Mr. Rodriguez: So you shouldn't FIRP around.

The Chairman: Mrs. Marleau.

Mrs. Marleau (Sudbury): This will give your office some very sweeping powers. And you've pretty well given us some of the criteria that you personally have for recommending that the CDIC FIRP a financial institution. But the bill itself, C-48, is very vague as to when your office would recommend a FIRP. What would happen if you weren't there? It always worries me when we give that much power into the hands of anyone. Should the bill be a little bit more specific? That's one aspect that really worries me.

**The Chairman:** He only has the power to recommend. The minister has to call the shots.

Mrs. Marleau: I know, but at what point, and when? You may have a very good minister or you may have a very bad one.

Mr. Mackenzie: In answering this question, it may help to describe the processes that go on. We identify a situation that is headed into difficulty or where we are worried about viability—it's losing money, it's close to it's capital limit, it's got a weak shareholder, or maybe some other conditions and so forth. We work with the management, we go to the board of directors, or we go to the auditors, or we go to whoever, and we put in requirements to mitigate and control things: you can't pay management fees, dividends, cut out this business and that business, and so forth. But in the end we conclude that the situation requires a going concern, so somebody else moves in with adequate capital.

Up to that point in time we are effectively required under our Bill C-42, our own legislation which creates the Financial Institution Supervisory Committee, otherwise known as FISC, that this situation is reported fully to the FISC. That is the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, and the Chairman of CDID. So they are fully informed.

[Translation]

Si vous la soumettez au PRIF et en vendez une partie, vous êtes pris avec le reste, sans compter la responsabilité vis-à-vis des actionnaires puisqu'il vous faudra leur verser ce que vaudront les actions rétrospectivement. On vous accusera d'avoir fait une mauvaise affaire au moment de la vente et on vous dira, avec le recul, combien vous auriez pu ou dû obtenir. Ah! je vous dis, il est facile de parler après coup.

M. Mackenzie: C'est vrai, mais le projet de loi permet quand même de liquider soit les actions, soit les éléments d'actif.

M. Blenkarn: Non, ce n'est pas vrai. Ce projet de loi vous permet de saisir les actions. Il ne vous permet pas de saisir des éléments d'actif ou de passif précis et de vous en départir. Aux termes de ce projet de loi, vous ne pouvez assujettir au PRIF que toute l'entreprise ou rien du tout. Le vice de ce projet de loi, c'est que c'est tout ou rien et si vous enclenchez la restructuration vous ne manquerez pas de vous retrouver dans le pétrin. Vous y êtes dès que vous enclenchez le processus. Je vous le dis, pour cette raison, c'est un mauvais projet de loi.

M. Rodriguez: Gare au pétrin.

Le président: Madame Marleau.

Mme Marleau (Sudbury): Ce projet de loi va donner à votre Bureau des pouvoirs très vastes. Vous nous avez aussi indiqué dans quelle situation vous allez recommander à la SADC de restructurer une institution financière. Le texte de loi, cependant, lui, est très vague sur les critères que votre Bureau utilisera pour recommander une restructuration. Que se passera-t-il quand vous n'y serez pas? J'ai toujours beaucoup d'hésitation lorsqu'on donne autant de pouvoir à quelqu'un. Le libellé ne devrait-il pas être plus précis? C'est quelque chose qui m'inquiète beaucoup.

Le président: Il n'a qu'un pouvoir de recommandation. C'est le ministre qui décide.

Mme Marleau: Je sais, mais à partir de quand? Le ministre peut être très bon comme il peut être très mauvais.

M. Mackenzie: Pour répondre à votre question, il serait peut-être bon que je vous décrive comment nous nous y prenons. Nous repérons un cas d'institution qui est sur le point d'avoir des ennuis ou dont la viabilité nous inquiète. Elle perd de l'argent, elle a presque atteint son plafond d'emprunt, son actionnaire est en situation précaire, ou autre circonstance semblable. Nous collaborons avec la direction, nous consultons le Conseil d'administration, ou nous nous adressons aux vérificateurs, enfin peu importe qui, et nous imposons des conditions pour renflouer l'entreprise. Interdiction de verser des frais de gestion ou des dividendes, d'effectuer telle ou telle opération, etc. Mais au bout du compte nous réalisons qu'il faut assurer la continuité de l'exploitation et c'est à ce moment-là qu'une autre entreprise entre dans le décor avec suffisamment de capitaux.

Jusqu'à cette étape, la loi qui porte création du Comité de surveillance des institutions financières (CSIF), l'ancien projet de loi C-42, nous oblige à présenter un rapport complet au Comité. Ses membres sont le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances et le président de la SADC. Ils sont donc parfaitement au courant.

The Chairman: And yourself.

Mr. Mackenzie: And myself. I have the responsibilty to bring any of these situations to their attention, and I have the responsibility to bring any of these situations, which are CDIC members, to the attention of the staff and board of CDIC. So the fact is it is virtually impossible—I think it is impossible—to get down to a FIRP point without all these other people being fully informed. That has a safety in it, aside from anything else, because down the line there is a process that goes through the minister—and his own deputy minister can tell him—and unless he feels that process has been done, it is going to run into a roadblock.

• 2030

Obviously, from our point of view we believe these powers can be exercised responsibly and not arbitrarily. In fact that is why there is room for judgments to be made. It is not really a totally subjective or anywhere close to totally subjective or arbitrary set of operations.

By the way, because you talk about the amount of power this gives us, I have checked what some of our colleagues in the United States and the U.K. can do. They have more sweeping powers than this gives us. Whether that works better or worse is a little hard to say, because their situations are different.

I can't say this isn't a power that could be abused at some point. I think our present procedures provide security against that. That is about as far as I can go.

The Chairman: Could I ask you something about the administration of your organization brought up by your comment a moment ago? You said you had the responsibility to inform the other persons involved in this, including the department, the Bank of Canada, and the CDIC, if you had an institution in danger. Some months ago you testified, sitting in this same room, when we were talking about Standard Trust. We had a schedule you had provided, with various actions and information and letters written, saying you did not become aware of the situation with Standard until May 1990, quite some time after various infractions had been identified. Would the CDIC or the other organizations we have talked about here have had any access to the information concerning Standard if it had not come through your office or the FISC, as you describe it?

I am trying to establish here whether or not there would be links across from a lower level than the superintendent's office to the CDIC which might bring something to the attention of the chairman of the CDIC that for one reason or another didn't get to you. Or would it only be brought to the attention of the other parties in the fisc once it had been brought to your attention?

Mr. Mackenzie: First of all, I should tell you whatever it was in our shop, communications problems or whatever, that meant some of the findings at one level didn't get as far as they should have at the time—and looking back on it, I think that is quite clear—we think we have taken a whole series of steps to ensure the day we really discover there are significant problems, or a situation that can lead to significant problems, those are now communicated more effectively than they were

[Traduction]

Le président: Et vous-même.

M. Mackenzie: Et moi-même. J'ai pour responsabilité de porter ces cas à leur attention ainsi qu'à celle du personnel et du conseil de la SADC puisqu'il s'agit de membres de la SADC. Il est donc à peu près impossible—en fait il est impossible—d'enclencher une restructuration sans que toutes ces personnes soient au courant. Il y a un autre mécanisme de sécurité en ce sens que la filière passe par le ministre—son propre sous-ministre peut l'en informer—et si cela n'a pas été fait, ça ne marchera pas.

Nous sommes convaincus que ces pouvoirs peuvent être exercés de façon responsable, sans arbitraire. C'est pourquoi il est prévu que l'on puisse prendre du recul. C'est donc loin d'être tout à fait arbitraire ou subjectif.

Au fait, j'ai vérifié quels sont les pouvoirs conférés à nos collègues américains ou britanniques. Leurs pouvoirs sont plus vastes encore que les nôtres. Il est difficile de dire si c'est mieux ou non, leur situation étant différente.

Oui, il pourrait y avoir des abus, mais je pense que nos pratiques nous prémunissent contre ces abus. C'est tout ce que je peux dire.

Le président: Vous avez dit quelque chose il y a un instant et cela m'inspire une question à propos de l'administration de votre organisme. Vous avez dit qu'il vous appartient d'informer les autres intervenants, y compris le ministère, la Banque du Canada et la SADC lorsque vous constatez qu'une institution est en danger. Vous avez été témoin ici, dans cette salle, lorsque nous avons parlé, il y a quelques mois, de Standard Trust. Vous nous aviez remis un document faisant état de mesures qui avaient été prises et de lettres qui avaient été envoyées et montrant que vous n'avez pas appris quelle était la situation de Standard avant 1990, passablement de temps après que l'on a eu connaissance de diverses infractions. Est-ce que la SADC ou les autres organismes dont nous avons parlé auraient pu avoir accès à l'information concernant Standard si elle ne leur était pas parvenue de votre Bureau ou du CSIF?

J'essaie de voir s'il n'y a pas de point de jonction à un niveau inférieur à celui du Bureau du surintendant permettant à la SADC de signaler à son président un cas qui, pour une raison ou pour une autre, ne serait pas venu à votre connaissance. Est-ce que cela ne serait porté à la connaissance des autres membres du CSIF que si la chose était venue à votre attention à vous?

M. Mackenzie: Tout d'abord, quel que soit le problème chez nous, communication ou autre, qui a empêché un renseignement à un niveau de monter jusqu'où il aurait dû—avec le recul, c'est assez clair—nous avons pris toute une série de mesures pour nous assurer que dès que nous découvrons un problème important ou une situation qui peut se détériorer, l'information est transmise beaucoup plus efficacement que par le passé. Quand je dis «transmise», je

Finance

#### [Text]

then. And when I say "communicated", we certainly have staff levels that include the CDIC. We certainly have staff levels, and senior levels. . . if it's a trust company, the odds are heavy we will have to be talking to our counterparts in Ontario, because out of the equals approach, they have their own legitimate interest in the thing. Depending on how serious it is, we will communicate it and I will go to the fisc for advice, counsel, and more information.

Also, once a month we now provide our minister with our list of problem companies. That's imposed a very good discipline on us which perhaps we didn't have two or three years ago. We do now.

With all this taken together...and I may say I am satisfied we have much better communication with boards and auditors and all that sort of stuff. So I don't think the thing you are frightened of...I can never say "never" is never, but we think we have built in very substantial improved safeguards.

Mrs. Marleau: Do you see this legislation would add stability to the Canadian financial system or subtract from it? This afternoon the schedule II banks appeared before the committee, and they stated they might reduce their credit to some of the smaller, more marginal institutions. They might reduce their line of credit as a result of this bill. What is your comment?

Mr. Mackenzie: Are they saying—and this is a legitimate question—as a result of this bill the credit markets will become even more apprehensive than they already are about lending money to the institutions?

• 2035

Mrs. Marleau: Yes, that's my impression.

The Chairman: It has been suggested that they might. In fairness to them, they didn't make strong statements, so—

Mr. Mackenzie: Well, I'll tell you this, that the credit markets already are looking very intensively at loans to financial institutions, and to their parents and uncles and aunts and brothers, so I don't know if this is going to make an awful lot of difference. That would be my guess.

Mr. Sobeski: Because of this legislation, do you feel that financial institutions would now go out of their way to seek provincial registration in order to avoid your Sherlock Holmes expertise and possible FIRPing of them?

Mr. Mackenzie: That's a danger. I don't know.

Mr. Sobeski: That has been the suggestion, that because provincially regulated institutions would be outside this, when they're setting up they'd say this could be such a millstone around our neck we'd better avoid federal regulation. Do you sense that at all?

Mr. Mackenzie: I have certainly asked that question of myself and my colleagues. I've not heard it suggested from the market, but I think it's a concern. There are pros and cons, and people will say one day that they're thinking of

#### [Translation]

pense à des niveaux dans la hiérarchie qui comprennent la SADC. Il y a le niveau du personnel, le niveau de la direction... S'il s'agit d'une compagnie de fiducie, il y a de fortes chances que nous aurons à discuter avec nos homologues de l'Ontario parce que nous traitons avec eux sur un pied d'égalité et qu'ils ont des intérêts légitimes dans le dossier. Selon la gravité du cas, nous allons transmettre l'information et je m'adresserai au CSIF pour obtenir des conseils, des indications et de l'information.

24-2-1992

De plus, nous remettons chaque mois au ministre une liste d'institutions problèmes. Cela nous impose une discipline salutaire que nous n'avions pas il y a deux ou trois ans, aujourd'hui, c'est une réalité.

Tout cela ensemble... J'ajoute que la communication est nettement meilleure avec les conseils d'administration et les vérificateurs. Je ne pense donc pas que ce que vous redoutez... Je ne peux jamais dire «jamais», mais nous avons installé des mécanismes de sécurité importants.

Mme Marleau: Pensez-vous que cette loi renforcera ou affaiblira la stabilité du système financier canadien? Cet après-midi, nous avons entendu des représentants des banques de l'annexe A et ils nous ont déclaré qu'ils pourraient réduire le crédit qu'ils accordent aux institutions plus petites et plus marginales. Ils pourraient restreindre leur ligne de crédit à cause de ce projet de loi. Qu'en pensez-vous?

M. Mackenzie: Disent-ils—et c'est une question légitime—qu'à cause de ce projet de loi les marchés de crédit hésiteront davantage qu'ils ne le font aujourd'hui à prêter de l'argent aux institutions?

Mme Marleau: Oui, c'est mon impression.

Le président: On a laissé entendre que ce pourrait être le cas. En toute justice, il faut préciser que ces banquiers n'ont pas fait de déclaration catégorique, donc...

M. Mackenzie: Écoutez, je vais vous dire ceci: les marchés financiers scrutent déjà à la loupe les prêts aux institutions financières ou même à tout le monde et à son père, de sorte que je ne pense pas que cela fera une différence sensible. C'est mon opinion.

M. Sobeski: Croyez-vous qu'à cause de cette mesure, les institutions financières chercheraient à tout prix à obtenir l'enregistrement provincial afin d'éviter que vos Sherlock Holmes viennent mettre leur nez dans leurs affaires et essaient de les soumettre au PRIF?

M. Mackenzie: C'est un danger. Je n'en sais trop rien.

M. Sobeski: C'est ce qu'on a laissé entendre. Comme les institutions financières assujetties à la réglementation provinciale ne tomberaient pas sous le coup de cette mesure, on s'efforcerait à tout prix d'éviter la réglementation fédérale qui serait perçue comme un véritable boulet. Avez-vous ce sentiment?

M. Mackenzie: Je me suis assurément posé la question et je l'ai posée à mes collègues. Je n'ai entendu personne faire planer cette menace dans les milieux financiers, mais je crois que c'est une possibilité. Il y a du pour et du contre. Un

moving provincial, and that "threat", or whatever, had been held out to us on more than one occasion. In fact, one company has an act of the Senate, I guess, that allows it to move provincial, but I notice they haven't done so. There are a number of factors to take into account, and my guess is that if people felt confident and they had a good, strong shareholder, this would not be a factor.

Mr. Sobeski: Yes.

Mr. Mackenzie: Others may be. I don't know.

Mr. Sobeski: But your concern is registered anyway.

When the bill came before us the first time we had these little thumbnail sketches of 12 processes that would take place. I've been under the belief that when you get to the end of point three through to point eight that in most cases that would take place over a weekend.

I want to go back to the first two, which involve OSFI. That doesn't happen over a weekend. This could happen, in most cases, over a year or 15 months. There has been ongoing correspondence. Hopefully concerns have come forward and you're been monitoring the institution very closely. When it eventually comes to the minister or CDIC taking a look at potential purchasers, merged partners, obviously there has been a lot of ongoing discussion amongst the industry. There are a small number of purchasers out there. I imagine it's a very small world, and they probably talk amongst themselves. When you go out and you seek certain people who are interested in mergers or purchases, obviously you have to put the word out.

I want to get some sense of that process, because eventually when the company comes back before the minister to restate its case, obviously there has been a lot of legwork done and not a lot of things happening on the weekend. Hopefully, all the ducks are in a row at that point in time. I want some sense of some of these restructures, indeed of the amount of work that goes in, and of the difficulties. Can you enlighten me on those?

Mr. Mackenzie: First of all, you're quite right, that there will be a long trail leading into this situation.

The process may change a bit from situation to situation, and where I'm pausing right now is a significant problem that exists today that effectively prevents me, as a regulator, from going out to a third party and negotiating a deal. I can encourage parties to get together. I can encourage people, and in fact with some success I guess, to hire securities people or whatever to go out and cast a net to see how many people can be interested, and so forth, but it is not within my

#### [Traduction]

jour, les gens diront qu'ils songent à passer sur la scène provinciale. Cette «menace», si l'on peut dire, a été brandie à plusieurs reprises. En fait, il y a une société qui a fait adopter une loi par le Sénat, sauf erreur, qui lui permet de devenir une société provinciale, mais je remarque qu'elle n'en a rien fait. Il faut tenir compte de nombreux facteurs et je suis d'avis que ce ne serait pas un facteur décisif, pourvu que les gens aient confiance et qu'ils puissent compter sur un actionnaire solide.

M. Sobeski: Je vois.

M. Mackenzie: D'autres sont peut-être d'avis contraire, je ne sais pas.

M. Sobeski: Quoi qu'il en soit, nous prenons bonne note de vos préoccupations.

Quand le projet de loi nous a été présenté la première fois, nous avons eu de petits exposés sur les 12 étapes en cause. J'ai le sentiment que pour passer de la fin de la troisième étape jusqu'à la huitième, dans la plupart des cas, cela se ferait en une fin de semaine.

Je voudrais revenir aux deux premiers points, qui mettent en cause le Bureau du surintendant des institutions financières. Cela ne pourrait pas se faire en une fin de semaine. Dans la plupart des cas, il faudrait un an ou 15 mois. Il y a eu un échange de lettres. Il faut espérer que les intéressés ont fait connaître leur point de vue et que vous suivez la situation de près. Quand un dossier mettant en cause des acheteurs possibles ou des fusionnements aboutit sur le bureau du ministre ou de la Société d'assurance-dépôts, il est évident que l'affaire a déjà fait l'objet d'un débat dans les milieux financiers. Il n'y a pas beaucoup d'acheteurs. Je suppose que c'est un milieu très fermé et que les intéressés se connaissent tous. Quand vous pressentez des gens que cela pourrait intéresser d'acheter ou encore de fusionner leur entreprise, il faut évidemment que vous fassiez circuler l'information.

Je veux essayer de comprendre ce processus, car lorsque la compagnie revient plaider sa cause devant le ministre, il est évident que l'on a déjà fait beaucoup de travail préparatoire et que l'affaire ne se règle pas en une fin de semaine. Il faut espérer qu'à ce moment-là, tous les pions sont en place. Je veux essayer de mieux comprendre comment tout cela se passe, quelles sont les difficultés et quelle somme de travail est nécessaire. Pouvez-vous m'éclairer là-dessus?

M. Mackenzie: Premièrement, vous avez tout à fait raison de dire qu'une situation de ce genre est l'aboutissement d'un long cheminement.

Ce cheminement peut varier quelque peu selon les cas. Je voudrais d'ailleurs vous signaler un grave problème qui, actuellement, m'empêche en fait, en tant que responsable de la réglementation, de pressentir une tierce partie en vue de la négociation d'entente. Je peux encourager les parties à discuter entre elles. Je peux encourager les intéressés, et en fait je pense pouvoir dire que j'ai eu quelques succès à cet égard, à embaucher des spécialistes pour leur demander de

Finance

[Text]

power as a regulator to actually intrude in the process other that giving people their telephone numbers and making sure they talk to one another. I have no power to negotiate, but we have a lot of ability to make sure that the negotiating process is taking place and that people are informed and involved.

• 2040

Also, you will understand that anybody who gets involved in this process has to sign a confidentiality agreement with somebody, so there is a serious attempt to make sure there isn't inappropriate information gathering or sharing going on around the street. I don't know what more to say to you on that. There's no cut-and-dried formula for getting interested parties to the table and actually getting them to move.

Mr. Sobeski: Would it be fair to say though that within those regulations it's fairly well shopped, mergers or buyers—it's about as extensive as you can go without going to—

Mr. Mackenzie: Some situations get resolved very simply. If people jump to their responsibilities as owners or whatever and can themselves negotiate a deal with some moral encouragement from the regulator and some blessings and so forth and so on, that's great. It never amounts to any big deal and doesn't have to be shopped around.

There's only one point I suppose where a shopping around is required, and that is if CDIC support is involved. Obviously somebody just can't come in and say oh, by the way, I'd like a CDIC guarantee or underwriting for \$100 million or something and I'll do the deal. CDIC isn't about to say okay. They have to have a whole bunch of conditions attached to that. At the same time, they have to make sure that at that point other people have that same opportunity. I want to repeat that I can't give you a nice and tidy set formula, step one, step two, step three—paint a picture.

Mr. Sobeski: I appreciate that each circumstance is different. The committee has already talked about the amount of subjectivity that's involved in all the decisions that you make, or whoever the superintendent is.

One of the issues that has come up is the issue of set-off. That's been raised particularly by the Canadian Bankers' Association. In the institutions that have failed, what has been the position of the banks as far as set-off? I understand some of the banks indeed have ended up losing money because of institutions going off. In the legislation the banks are concerned that set-off is not included in it. What has been the past exposure of these financial institutions? They say because of regulatory rules set-off has been there. I don't know if the banks have been able to use the set-off provisions in the failures in the past. I'd be interested in your comments.

#### [Translation]

faire enquête et de voir combien de personnes pourraient être intéressées, etc., mais je n'ai pas le pouvoir, en tant que responsable de l'application de la réglementation, de m'immiscer dans le processus, sinon pour donner aux gens le numéro de téléphone d'autres personnes avec lesquelles ils auraient intérêt à discuter. Je n'ai pas le pouvoir de négocier, mais nous pouvons faire beaucoup de choses pour nous assurer que le processus de négociation a bel et bien lieu et que les gens sont informés et actifs dans le dossier.

Par ailleurs, vous comprendrez que quiconque s'ingère dans le processus doit signer une entente de confidentialité et que les intéressés font tout en leur pouvoir pour éviter que des renseignements confidentiels ne tombent entre de mauvaises mains ou ne circulent trop librement. Je ne sais pas ce que je pourrais vous dire d'autre. Il n'y a pas de formule toute faite pour faire en sorte que les parties intéressées discutent sérieusement entre elles.

M. Sobeski: Ne pourrait-on dire que, dans le cadre de cette réglementation, l'enquête permet de pressentir à peu près tous les acheteurs potentiels, que c'est à peu près le plus loin que l'on puisse aller sans...

M. Mackenzie: Certains dossiers se règlent très simplement. Si les propriétaires assument leurs responsabilités et peuvent négocier eux-mêmes une entente, en pouvant compter sur un certain encouragement moral de la part de l'organisme de réglementation, tout va bien. L'affaire se règle très rapidement et l'on n'a pas besoin d'aller chercher à gauche et à droite.

Je suppose qu'il n'y a qu'un seul cas où il faut faire un peu de magasinage, soit lorsque l'on a besoin de l'appui de la SADC. Il est évident que quelqu'un ne peut pas dire tout simplement, comme ça, en passant, qu'il lui faut une garantie de 100 millions de dollars de la SADC pour conclure une entente. La SADC n'accepterait pas sans discuter. Elle exigerait une série de conditions. En même temps, elle doit s'assurer que la même possibilité soit offerte à d'autres. Je répète que je ne peux pas vous donner une formule toute faite en trois points qui épuiserait la question.

M. Sobeski: Je comprends que chaque cas est différent. Le comité a déjà discuté de la subjectivité qui est en cause dans les décisions que vous prenez, ou enfin que le surintendant prend.

Un des problèmes qui s'est posé est celui de la compensation. Cette question a été notamment soulevée par l'Association des banquiers canadiens. Dans le cas des institutions financières qui ont fait faillite, quelle a été la position des banques au sujet de la compensation? Si je ne me trompe, certaines banques ont perdu de l'argent à la suite de ces faillites. Les banques sont préoccupées par le fait que la compensation n'est pas prévue dans le projet de loi. À combien s'élevaient dans le passé les risques courus par ces institutions financières? On affirme que la réglementation prévoyait la compensation. J'ignore si les banques ont pu dans le passé invoquer les dispositions de la compensation dans le cas des faillites. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

Mr. Mackenzie: I don't have very much to comment on that. To me, we're getting into legal questions about rights of creditors and the whole question of set-offs. Offsets, or whatever, can be kind of complex and very much determined by the particular facts of a given situation. It's difficult to generalize.

Mr. Sobeski: In the insitutions that have failed recently, what has been the exposure of these banks that have been both in a creditor and depositor position? Have there been the offsets on the past bank failures?

Mr. Mackenzie: Once these institutions get out of the hands of the liquidator I am not fully informed as to all the work—outs involved. I think where there are legal powers to offset, they've done it, and where there are not, the liquidators contested the bank's right to offset. That becomes ultimately a matter of a legal court determination.

• 2045

Mr. Sobeski: Subclause 39.1(2) lists the things the superintendent should take into account in all cases. I'm sure you're familiar with it because it's the one part where your department's name does come up. Are you comfortable with that? Do you find it's reasonable guidelines? Is it too restrictive? Or should the alphabet go all the way to (z) there?

Mr. Mackenzie: I don't think it should go all the way to (z). I think you can appreciate it is not all inclusive. My starting point will be when I see an institution losing money, and the essential tests of viability are when I've got an institution losing money and I don't have much confidence in the management of the board, or I've had an unhappy experience with their accounting, or what have you, and then I also conclude that they are underwater capital. The only item on this list as being underwater is their capital. That's not truly a subjective judgment, by the way. You can make a pretty general objective calculation of what that regulatory capital position is, and it's not open to an awful lot of argument. In fact, in the situations we deal with we don't get into terrible arguments about that once a situation has moved along.

Having put together this position where the key element is they're losing money, we don't have, or maybe we do have confidence in management, but they're into a terrible market and they don't have a strong shareholder, and they are underwater capital, then we look to see whether also they need a bunch of special liquidity support, which is this point (a). Instead of having the requisite liquidity, are they short liquidity and, therefore, do they have to depend on other institutions to provide liquidity to sustain their operations? It makes them vulnerable, therefore, to those institutions pulling back.

The question of losing the confidence of depositors is a matter of subjective judgment, up to a certain point. You can see that maybe the deposits are eroding some, at least the non-insured deposits, but it's hard to know just how serious

[Traduction]

M. Mackenzie: Je n'ai pas grand-chose à dire là-dessus. On entre dans le domaine juridique quand on commence à s'interroger sur les droits des créanciers et sur toute la question de la compensation. C'est assez complexe; la compensation dépend énormément des faits particuliers dans un cas donné. C'est difficile de généraliser.

M. Sobeski: Dans le cas des institutions financières qui ont fait faillite dernièrement, quel était le risque total des banques qui étaient à la fois des créanciers et des déposants? Y a-t-il eu compensation dans le cas des faillites de banque dans le passé?

M. Mackenzie: Une fois que ces institutions ne relèvent plus du liquidateur, je ne suis pas pleinement informé de tous les détails. Je crois que lorsqu'il était légalement possible de faire la compensation, cela a été fait, et lorsque ce n'était pas légalement possible, le liquidateur a contesté le droit de la banque d'exiger la compensation. En fin de compte, c'est une affaire qui se règle devant les tribunaux.

M. Sobeski: L'article 39.1(2) donne la liste des éléments que le surintendant doit prendre en compte dans tous les cas. Vous devez bien le connaître puisque c'est l'article où l'on parle de votre Bureau. Êtes-vous d'accord avec cette proposition? Estimez-vous que ces lignes directrices sont raisonnables? Sont-elles trop restrictives? Faudrait-il aller jusqu'à l'alinéa z?

M. Mackenzie: Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à z). Vous devez comprendre que tout n'est pas compris. J'entre en jeu lorsqu'une institution perd de l'argent. Essentiellement, je juge que la banque n'est pas viable lorsqu'elle perd de l'argent, lorsque je ne fais pas confiance au conseil d'administration, que je ne suis pas satisfait de la comptabilité ou de quoi que ce soit et lorsque je conclus qu'il n'y a pas de garantie pour le capital. Sur la liste, la seule chose sans garantie est le capital. En passant, il ne s'agit pas là d'un jugement purement subjectif. On peut faire un calcul assez objectif de la situation du capital réglementaire, qui serait difficilement contestable. D'ailleurs, dans les situations dont nous parlons, on ne perd pas de temps à discuter de cela une fois les choses en marche.

On commence par déterminer le facteur clé, s'il y a perte d'argent. Par ailleurs, on peut ne pas faire confiance à la gestion, ou lui faire confiance, mais savoir que le marché est hostile et qu'il n'y a pas d'actionnaires suffisamment forts, ou que le capital est sans garantie. On détermine ensuite s'il faut beaucoup de soutien spécial en matière de liquidités, ce dont on parle à l'alinéa a). L'institution a-t-elle les liquidités requises? Dans la négative, dépend-elle d'autres institutions pour obtenir les liquidités nécessaires à ses opérations? Cela les rend vulnérables et dépendantes de ces institutions qui pourraient retirer leur aide.

La question de la perte de confiance des déposants fait l'objet d'un jugement subjectif, dans une certaine mesure. On peut constater une réduction des dépôts, du moins des dépôts non assurés, mais il est difficile d'estimer la gravité de la

Finance 24–2–1992

#### [Text]

it is. I can tell you that in every one of these situations we look daily at what's happening to the deposits. Is capital about to become substantially deficient? I've already mentioned that. Then, obviously, if it's not meeting its debts or it's very shortly going to get into an insolvent situation, that is perhaps ultimately the critical factor.

The subclause says that whatever else I consider, I must look at these four. You could add and expand that list by adding 22 more items if you want to, but I don't think we would accomplish a great deal.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, one of the things we asked the CDIC chairman about was the American experience. If there is one thing that we've learned from the American banking system—we may not learn much about how to regulate the banks; I don't think you want to copy anything there—it is that they do have experience in how to pick up the pieces. Their FDIC, I presume, is a piece of legislation that allows them to do it effectively. How is this different? What power does the FDIC have that this doesn't have?

Mr. Mackenzie: First of all, I think the people at the Department of Finance have had a look at it. Anyway, I have looked at what are called the proper regulatory action sections of an act called the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act, 1991, which was passed last November and is due to come into effect, I guess, next January. Effectively, this defines a set of capital conditions which can range from a satisfactory margin down to I guess critically underwater. There is a point there that says that if the institution has the share of its equity of less than 2% of its assets, then that puts the regulator, but mainly the FDIC, in the position where it has to take some action.

• 2050

It's a very complex set of conditions, but effectively, bottom-line, it looks as though they can do almost anything to its assets. There is a concept of a conservancy in here, or the conservator—I think that's the word, André—which allows them to run it on a going-concern basis for a while, or it allows them to take possession of shares and sell them.

My information and my contacts at the FDIC say that there are lawyers all over the United States studying this complex bill, which goes on for 400 pages, so there is a great deal of uncertainty about how it is going to work in practice. It crystallizes a lot of powers that are already in their statutes.

With the American situation, with the thousands of banks they have of varying sizes and so forth, with the whole structure of regulation and cross-regulation, with the whole structure of regulated bank holding companies which we don't have in this country, it is very hard to make a direct application of their experience to ours. I'm not a lawyer or an expert on that, but none of my discussions with them have led me really to modify my support for this bill.

If I could conclude for a moment, I also think about what happens in the U.K. In the U.K., effectively, the regulator has the power to determine—there are some guidelines, which need more judgment involved than we have here—and

#### [Translation]

situation. Je peux vous dire que dans chaque cas, on étudie quotidiennement l'évolution des dépôts. Va-t-on bientôt manquer de capital? J'en ai déjà parlé. Ultimement, le facteur critique c'est l'incapacité de s'acquitter de ses dettes ou l'imminence de l'insolvabilité.

D'après ce paragraphe, quels que soient les autres facteurs que je prends en compte, je dois examiner ces quatre-là. On pourrait ajouter 22 autres facteurs à la liste, mais je ne pense pas que cela changerait grand-chose.

M. Rodriguez: Monsieur le président, nous avons notamment demandé au président de la SADC de nous parler de l'expérience américaine. Il n'y a peut-être pas grand-chose à apprendre du système bancaire américain, surtout pas en ce qui concerne la réglementation des banques que nous ne voulons certes pas imiter, mais il reste qu'ils savent comment se remettre en selle. Je présume que leur loi sur la FDIC leur permet de le faire efficacement. Quelle est la différence? Quels pouvoirs sont conférés à la FDIC que n'a pas la SADC?

M. Mackenzie: Pour commencer, je pense que les gens du ministère des Finances ont étudié le système américain. J'ai moi-même examiné les articles sur l'action réglementaire d'une loi, la «Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act» de 1991, adoptée en novembre dernier et devant entrer en vigueur en janvier prochain, je crois. On y définit des situations du capital allant d'une marge satisfaisante à une situation où le manque de garantie est critique. On y dit notamment que si l'institution a une part de son avoir inférieure à 2 p. 100 de son actif, l'organisme de réglementation, mais surtout la FDIC, doit agir.

Il y a un ensemble de conditions très complexes, mais au bout du compte, il semble que dans les faits ils peuvent faire ce qu'ils veulent de l'avoir de l'institution. Il y a un concept particulier, celui de conservateur, qui leur permet de gérer l'institution pendant quelque temps, ou de prendre possession des actions et de les vendre.

D'après mes sources à la FDIC, des avocats de partout aux États-Unis examinent ce projet de loi de 400 pages. Il y a beaucoup d'incertitude sur la façon dont iront les choses en pratique. Cela cristalise des pouvoirs déjà conférés par les lois.

Dans le contexte américain, étant donné les milliers de banques de tailles diverses, étant donné les multiples structures réglementaires, notamment celles des sociétés de portefeuille bancaires qui n'existent pas ici, il est difficile d'appliquer les leçons de l'expérience américaine ici. Je ne suis ni avocat ni spécialiste en la matière, mais aucun de mes entretiens avec eux ne m'a amené à retirer mon appui à ce projet de loi.

J'aimerais terminer en parlant de la Grande-Bretagne. Au Royaume-Uni, l'organisme de réglementation a le pouvoir de déterminer si vous êtes apte ou non à être propriétaire d'une banque. Il y a des critères, mais le

to say that you, or you, or you, or you are not a fit and proper person to own a bank. Therefore, since he has adjudged you to be not fit and proper to own the bank, you have to divest—

Mr. Blenkarn: You have that power already.

Mr. Mackenzie: I don't the power to-

Mr. Blenkarn: You have that power to take over in every management anyway, haven't you?

Mr. Mackenzie: Yes, but on a transfer of assets, transfer of shares. But I don't have the power today, Mr. Blenkarn, to go in and say to an owner—

Mr. Blenkarn: But to an existing shareholder you can.

Mr. Rodriguez: Didn't you do that with the BCCI? Didn't you go into the BCCI and say you're not fit and proper to operate; there's a lot of sleazy stuff floating around; we are taking you? You didn't have FIRP then. What did you do then?

**Mr. Mackenzie:** First, just to conclude what I was saying about the U.K., they can force an owner whom they judge not to be fit and proper to divest himself of the shares. That's a power they have, and I don't know how it works over there either.

On the BCCC thing,-

The Chairman: That's liquidation.

Mr. Mackenzie: —which was a liquidation, up to that point of the liquidation, at least the BCCI had put in every dollar of capital that we had required that they put in. So they put in a lot more money and kept putting it in—

Mr. Blenkarn: But nobody is losing any money on BCCI. Indeed, everybody gets paid off in BCCI and there is a surplus, isn't there?

Mr. Mackenzie: Well, I can't forecast how all that is going to work out.

The Chairman: Would it be fair to say that there is not likely to be any substantial loss by anybody?

Mr. Mackenzie: I hope that's so. The only reason I hesitate on that is that, sure, the reports we're getting are fairly optimistic about that; but nothing is done until it is done, and in this day when failures are changing all over the place, I'll be happy when I see the final result.

Mr. Rodriguez: The last question, Mr. Mackenzie, is that we are getting the distinct impression that you are telling us that if we don't pass this bill in a hurry, then somehow or other the whole structure of financial institutions might collapse and we will be to blame for this. Is there any reason why we should rush to pass it without satisfying ourselves that all the questions that Justice Estey raised are clarified?

**Mr.** Mackenzie: Well, I think you have your duty, sir, to satisfy yourself that this is good legislation.

Mr. Rodriguez: But as the regulator, is the structure about to fall, that we can't—

The Chairman: That might be a bit strong. Maybe we can ask it in a different way. In the scheme—

#### [Traduction]

jugement a encore un plus grand rôle à jouer qu'ici. Si par exemple on décide que vous êtes inapte à posséder une banque, vous devez vous départir. . .

M. Blenkarn: Vous avez déjà ce pouvoir.

M. Mackenzie: Je n'ai pas le pouvoir de...

M. Blenkarn: Vous avez le pouvoir de prendre les rênes de la gestion, non?

M. Mackenzie: Oui, mais pour un transfert d'actifs, un transfert d'actions. Je n'ai pas encore le pouvoir, monsieur Blenkarn, de dire à un propriétaire...

M. Blenkarn: Non, mais à un actionnaire actuel, oui, vous le pouvez.

M. Rodriguez: Ne l'avez-vous pas fait dans le cas de la BCCI? N'avez-vous pas dit à la BCCI qu'elle était inapte à poursuivre ses activités, qu'il y avait beaucoup de choses étranges qui se passaient et que vous vous chargiez de ses affaires? Le PRIF n'existait pas encore, comment avez-vous fait?

M. Mackenzie: J'aimerais d'abord terminer au sujet du Royaume-Uni. Là-bas, on peut forcer un propriétaire jugé inapte à se départir de ses actions. C'est un de leurs pouvoirs mais je ne sais pas comment les choses se produisent.

Pour ce qui est de la BCCI,...

Le président: Il s'agissait d'une liquidation.

M. Mackenzie: Une liquidation, mais jusqu'à ce que commence la liquidation, la BCCI avait au moins investi chaque dollar de capital que nous exigions. Elle a donc mis beaucoup d'argent, et a continué à le faire...

M. Blenkarn: Mais personne ne perd d'argent avec la BCCI. D'ailleurs, tout le monde est payé et il y un excédent, non?

M. Mackenzie: Je ne peux pas prédire comment iront les choses.

Le président: N'est-il pas raisonnable de dire qu'il n'y aura probablement pas de pertes substantielles pour qui que ce soit?

M. Mackenzie: Je le souhaite. La seule raison de mon hésitation, c'est que malgré les rapports plutôt optimistes à ce sujet, on ne peut rien dire tant que le dossier ne sera pas clos. De nos jours, il y a tellement de changements que j'attends de voir les résultats pour me réjouir.

M. Rodriguez: Une dernière question, monsieur Mackenzie. Nous avons la nette impression que vous nous dites que si ce projet de loi n'est pas adopté à toute vapeur, toute la structure des institutions financières pourrait s'écrouler par notre faute. Y a-t-il une raison de précipiter l'adoption du projet de loi sans d'abord nous assurer qu'on a répondu à toutes les questions soulevées par le juge Estey?

M. Mackenzie: Je pense que vous avez le devoir, monsieur, de vous assurer qu'il s'agit d'un bon projet de loi.

M. Rodriguez: En tant que responsables de la réglementation, la structure des institutions financières va-t-elle s'écrouler si nous ne...

Le président: Vous y allez peut-être un peu fort. Nous pourrions poser la question autrement. Actuellement. . .

Mr. Rodriguez: Well, I always like getting right to the heart—

The Chairman: I know you do, but I also know that he is not going to answer a question such as that.

In the scheme of life, should we have a sense of urgency about this, or can we take weeks or months to deal with it? In the scheme of life, should we have a sense of urgency about this, or can we take weeks or months to deal with it? Maybe you could give us some sense of—

• 2055

Mr. Rodriguez: He liked my question better.

The Chairman: —whether or not you think we should try to deal with this with due dispatch or—

Mr. Rodriguez: It seems to me it's the same-

Mr. Mackenzie: I would hope, sir, that with whatever amendments that are required to satisfy some—I I don't know what they may be. I'm basically happy with this legislation; I would like to see it passed, from my point of view. I think I'm in a stronger position, in the current business climate and the climate that I expect or fear may be around, to have legislation on the books. But I don't like having bad legislation. I don't think it's bad, but you are better able...you've heard a lot more people than I have about that.

The Chairman: I want to ask you a somewhat hypothetical question, which I think is important, given that we have you here and this question has come up. We have had a fair amount of representation that we might be better off with a single agency, where the CDIC and the inspection part of things done by your office would be essentially in one agency. I realize that's obviously a policy decision at the end of the day, and I'm not going to ask you to say whether it should be done. From your point of view, is there any management or logistical obstacles that you would see in doing that? Do you view any obstacles or any real reason why theoretically that would be undesirable?

Mr. Mackenzie: Yes. I don't think CDIC wants to insure all the life insurance companies of Canada or all the P and C insurance companies of Canada. I think it was a wise decision to put under one roof the regulatory apparatus to supervise banks, trust companies, credit union centrals, life insurance companies and P and C, plus pension funds. I think putting these two agencies together with the CDIC puts them in a kind of funny position. That would be one major obstacle, I would guess.

The Chairman: Okay.

Mr. Sobeski: Let us say you have P-and-Cs under insurance. If you brought the whole shooting match under one, the regulators with the insurance side. . . Is it feasible to do it under one, or is it better to keep it separate? In other words, is there a conflict with being a regulator and then having to do the cleanup afterwards? Are they two distinct things?

Mr. Mackenzie: I think, first of all, we have a responsibility to work with the CDIC, and I think we do very well nowadays in terms of communications. So there are complementary roles of regulation and insurance. The

[Translation]

M. Rodriguez: C'est que j'aime aller au coeur des choses. . .

Le président: Je le sais, mais je sais aussi qu'il ne répondra pas à une telle question.

Toutes choses bien considérées, devons-nous adopter ce projet de loi de toute urgence ou pouvons-nous prendre des semaines ou des mois pour l'examiner? Pourriez-vous nous donner une idée de. . .

M. Rodriguez: Il préférait ma question.

Le président: ...l'urgence avec laquelle, à votre avis, nous devrions liquider cette question. . .

M. Rodriguez: Il me semble que c'est la même. . .

M. Mackenzie: Je voudrais espérer, monsieur, qu'avec les amendements nécessaires pour donner satisfaction à certains...Je ne sais trop quel genre d'amendements. Dans l'ensemble, je trouve le projet de loi satisfaisant et j'aimerais le voir adopter. Vu la conjoncture économique et les conditions qui prévalent ou qui, je le crains, pourraient se présenter, ma position serait renforcée si le projet de loi était adopté, mais encore faut-il qu'il soit bon. Ce n'est pas qu'il me paraisse mauvais, mais vous êtes mieux à même de juger, ayant entendu là-dessus beaucoup plus d'opinions que moi.

Le président: Je voudrais profiter de votre présence, puisque nous avons parlé de cela, pour vous poser une question hypothétique qui me paraît néanmoins importante. Beaucoup de gens nous assurent qu'il serait de beaucoup préférable que la SADC et le rôle d'inspection joué par votre bureau soient regroupés en un seul organisme. Je me rends bien compte que c'est là une décision politique et je m'abstiendrai de vous demander votre opinion là-dessus, mais de votre point de vue, ce projet présenterait-il un obstacle de gestion ou de logistique? Envisagez-vous des difficultés et y a-t-il une raison véritable pour laquelle vous jugeriez, en théorie, ce projet non souhaitable?

M. Mackenzie: Oui. Je ne pense que la SADC veuille assurer toutes les compagnies d'assurance-vie du Canada, ou toutes les compagnies d'assurance générale. Cela a été une bonne décision que de regrouper sous un toit tout l'appareil de réglementation visant à surveiller les banques, les centrales des coopératives de crédit, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale et les fonds de retraite, mais amalgamer ces deux organismes avec la SADC les mettrait dans une situation inconfortable. Ce serait là un gros obstacle, je pense.

Le président: Je vous remercie.

M. Sobeski: Supposons que vous amalgamiez les assurances générales: les organismes de réglementation, avec le volet assurances. . . Est-il faisable de les regrouper en un seul organisme ou vaut-il mieux les garder séparés? Autrement dit, y a-t-il conflit entre le rôle de réglementation et celui de liquidateur? S'agit-il là de deux rôles distincts?

M. Mackenzie: Nous avons, avant tout, une responsabilité de collaborer avec la SADC et notre système de communication fonctionne actuellement très bien. Ce sont là des rôles complémentaires de réglementation et

supervision is one activity, the insurance is another. The insurance sets their standards of sound business in financial conduct, and we examine or monitor to seek compliance and all that sort of stuff. We're just across the street from each other and we know each other pretty well and there is ongoing communication. Yes, there is some duplication, but maybe the duplication is within reasonable limits. But we are developing now, of course, and we could well develop comparable kinds of relationships with the compensation corporation for the property and casualty insurance industry. It is a little different there, because both of those institutions are owned by the insurance industries and so forth. We do have relationships with those institutions, so I don't see any big deal with the present structure.

Mr. Sobeski: I would like to ask a small question. On these little thumbnail sketches, point number 8 or 9 says "Eventually CDIC offers compensation or indicates that no compensation will be offered". Now, as I go through this, I would be of the opinion that if indeed CDIC gets involved with an institution, the minister orders it—I would like you to either subjectively say yes or no—in most cases no compensation would be offered. In other words, there is no value there. My feeling is that the recommendation would likely be no compensation to the shareholders. Am I correct in making that assessment?

Mr. Mackenzie: I would modify it to this extent. If CDIC has to stand behind, as a guarantor or insurer, any of the liabilities or assets or whatever, as long as it is on the hook that way, or as long as it has paid good money, then I think you're right, there should be no compensation to shareholders. But if a deal can be arranged that does not involve CDIC support, presumably then there is some value.

• 2100

Mr. Rodriguez: I want to clarify it again so I understand completely. The way this step thing is set out, step seven, step eight, it sounds as if from the moment the minister concludes a restructuring order is appropriate, it happens: the restructuring order is made, and a sole shareholder, CDIC, signs the merger or purchase. But you said this thing could go on for up to 6 months: 30 days, 30 days—

Mr. Mackenzie: If this thing is managed properly, as I believe it can be, this is in a sense the culmination point of six or eight months or a year of activity going on with this institution and leading up to this. Now the act sets out clear limits: the 30 days, renewable for no longer than 180 days. I think CDIC can be in this position.

Mr. Rodriguez: Okay. But the thing is the deal you may have set up... If the buyer backs out, you have to look again. In the meantime, the operation goes on; the financial institution goes on doing business. Is it clear in the bill who accepts responsibility? Who says to the super-creditors, we'll back this deal up? And if you get down to the end of the line and you still don't have a purchaser, it is not spelled out in the bill who says to the creditor, you go on advancing credit,

#### [Traduction]

d'assurances, la surveillance et l'assurance constituant deux activités distinctes. Les assurances fixent des normes de bonne administration financière et notre tâche consiste à veiller à ce que la loi soit respectée. Nos deux organismes se font face, nous nous connaissons bien et sommes en relation constante. Parfois nos rôles se chevauchent, mais ce chevauchement n'a rien d'exagéré. Nous pourrions cependant créer le même genre de relations avec la société chargée des indemnités des assurances générales. Le cas se présente un peu autrement, car ces deux institutions sont la propriété du secteur des assurances, mais nous entretenons des relations avec elles et je ne vois donc pas de grand inconvénient à la structure actuelle.

M. Sobeski: J'aimerais vous poser une petite question: sur ces ébauches rapides il est dit, au point 8 ou 9: «la SADC propose une indemnité ou fait savoir qu'aucune indemnité ne sera proposée». Je pense, en lisant cela, que si effectivement la SADC s'intéresse à une institution, le ministre en a donné l'ordre—j'aimerais que vous me répondiez subjectivement par oui ou non—et dans la plupart des cas aucune indemnisation ne sera proposée. Autrement dit, il n'y a pas de déboursement dans ce cas. J'ai l'impression que la recommandation formulée serait de ne pas accorder d'indemnités aux actionnaires. Ai-je raison?

M. Mackenzie: Avec une correction toutefois: si la SADC garantit ou assure des actifs ou des créances ou autres, tant qu'elle est ainsi responsable ou qu'elle a engagé des fonds, je pense que vous avez raison, les actionnaires ne devraient pas être indemnisés. Mais si l'affaire peut être arrangée sans nécessiter le soutien de la SADC, cela présente sans doute un certain avantage.

M. Rodriguez: J'aimerais mettre les choses au point, afin d'être sûr de bien comprendre. À la façon dont la proposition est faite, en étapes successives, il semblerait qu'à partir du moment où le ministre décide qu'un mandat de restructuration s'impose, c'est ce qui se produit: le mandat est décrété et un seul actionnaire, à savoir la SADC, signe la fusion ou l'acquisition. Mais vous disiez que cette transaction pouvait prendre de 30 jours à 6 mois. . .

M. Mackenzie: Si l'affaire est bien menée, comme je pense qu'elle peut l'être, elle représente en quelque sorte l'aboutissement de 6, de 8 ou de 12 mois de négociations avec cette institution. La loi impose des limites très nettes: 30 jours, renouvelables jusqu'à 180 jours au maximum. Je crois que la SADC peut se trouver dans cette position.

M. Rodriguez: Mais cette transaction que vous avez organisée... Si l'acheteur se retire, il faut chercher ailleurs et entre temps, l'institution financière continue à fonctionner. La loi dit-elle clairement qui est responsable? Qui va s'engager auprès des principaux créanciers à appuyer cette transaction? Si en fin de compte il ne se trouve pas d'acheteur, la loi ne précise pas qui dira aux créanciers: continuez à nous faire crédit, continuez vos transactions avec

go on doing whatever it is you're doing. . . and then you don't get a deal. It's not spelled out in the bill who is on the hook. Is CDIC on the hook? Is CDIC going to give the super-creditors the guarantee they can go on lending money, they can go on clearing the cheques, they can go on doing this; all these things?

Mr. Mackenzie: My own view—and I don't know how you could deal with this-

Mr. Rodriguez: But the question I'm asking you is whether it is spelled out in the bill.

Mr. Mackenzie: I'm not sure, but I don't think so. Is it, André?

Mr. Brossard: No. It follows, I think, from the fact that at that point the shareholder is the CDIC and the rights of the former shareholders and debenture holders have been set aside. Therefore I guess it would be, if ever there were the kind of scenario you're describing, a certain obligation for the CDIC, in its own interest, to provide the necessary degree of comfort to the other people who want to deal with this financial institution. In other words, it is in CDIC's own interest to ensure this institution survives in that interim period.

Mr. Rodriguez: The last question. I asked you about the need to move this thing along and get it passed. Is April 1 the significant date by which you would hope this would be in place, so when all those mongooses start eating up the cobras and the mergers start taking place and the shaking down comes about, you want to be there with this armament, this *Tirpitz*?

Mr. Mackenzie: There's nothing magic about April 1. I'd like to see it, yes. But there is nothing magic about that date, as far as I know.

The Chairman: All I can say is I don't want to have to be dealing with this after Easter. We have a lot of other fish to fry, and we want to get the frying pan going for some of them. However-

Mr. Rodriguez: We want it done right.

The Chairman: That's right.

The meeting is adjourned.

[Translation]

nous. . . Et ensuite l'affaire ne s'arrange pas. La loi ne précise pas qui est responsable: est-ce la SADC? Cette dernière va-t-elle donner aux principaux créanciers la garantie qu'ils peuvent continuer à consentir des prêts, à compenser des chèques, à accomplir toutes ces transactions?

24-2-1992

M. Mackenzie: A mon avis-mais je ne sais coment vous pourriez vous y prendre...

M. Rodriguez: Mais la question que je vous pose c'est de savoir si c'est précisé dans le projet de loi.

M. Mackenzie: Je n'en suis pas sûr, mais je le crois. Quel est votre avis, André?

M. Brossard: Ce n'est pas précisé dans le projet de loi. Cela tient, je pense, au fait qu'à partir de ce moment-là, l'actionnaire est la SADC et les droits des anciens actionnaires et obligataires sont en suspens. C'est pourquoi je pense que dans le cas que vous imaginez, la SADC, de son propre intérêt, aurait une obligation à rassurer ceux qui veulent traiter avec cette institution financière. Autrement dit, il est de l'intérêt de la SADC de veiller à ce que cette institution continue à fonctionner pendant cette période intermédiaire.

M. Rodriguez: Dernière question. Je vous ai posé une question sur l'urgence de faire adopter ce projet de loi. Le 1er avril vous paraît-il une date spéciale, à laquelle vous voudriez que le projet de loi ait été adopté afin que lorsque les mangoustes commenceront à dévorer les cobras, que nous commencerons à voir des fusions et que l'heure de vérité sera arrivée, on dispose de cette arme, de ce Tirpitz?

M. Mackenzie: Le 1er avril n'est pas une date magique mais j'aimerais certainement que le projet de loi ait alors été adopté. Pour autant que je sache, ce n'est pas une date magique.

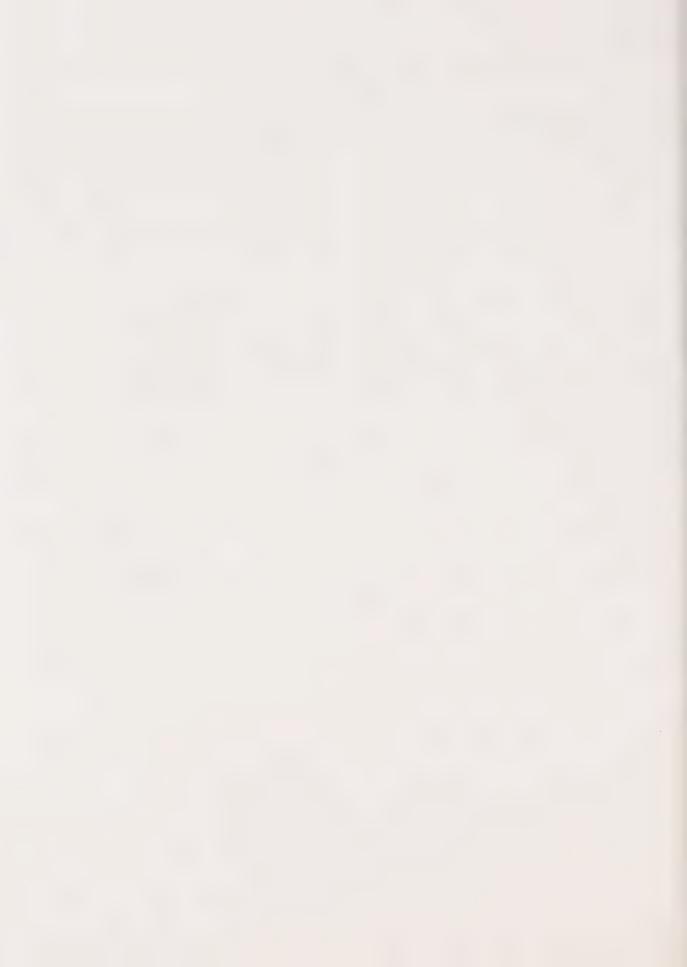
Le président: Tout ce que je peux dire, c'est qu'après Pâques je ne veux plus entendre parler de ce projet de loi. Nous avons bien d'autres chats à fouetter, et nous aimerions nous occuper à préparer les fouets. Toutefois. . .

M. Rodriguez: Mais nous voulons faire un bon travail.

Le président: Certainement.

La séance est levée.







### MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison; retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### At 3:30 p.m.:

From the Canadian Bankers' Association:

Thomas C. MacMillan, President and Chief Executive Officer, The Chase Manhattan Bank of Canada Chairman, Schedule "II" Foreign Banks' Executive Committee;

William Randle, Assistant General Counsel and Foreign Bank Secretary.

#### At 7:30 p.m.:

From the Office of the Superintendent of Financial Institutions:

Michael A. Mackenzie, Superintendent;

André Brossard, Director, Rulings.

#### **TÉMOINS**

#### 15 h 30:

De l'Association des banquiers canadiens:

Thomas C. MacMillan, président et chef de la direction, La Banque Chase Manhattan du Canada, président, Comité exécutif sur les banques étrangères de l'Annexe II;

William Randle, chef adjoint du contentieux et secrétaire aux banques étrangères.

#### À 19 h 30:

Du bureau du Surintendant des institutions financières:

Michael A. Mackenzie, surintendant;

André Brossard, directeur, Interprétation.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Wednesday, February 26, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 36

Le mercredi 26 février 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Committee on

## Finance

## **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

# CONCERNANT:

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

#### WITNESS:

(See back cover)

#### TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 26, 1992 (47)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 3:44 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin and Brian White.

Acting Members present: Catherine Callbeck for Herb Gray; and John Rodriguez for Steven Langdon.

Other Members present: Don Blenkarn and George Rideout.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From Public Bills Office: Bill Farrell, Committee Clerk. From Gowling, Strathy and Henderson: Guy David, Consultant. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witness: From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992 the Committee resumed consideration of Bill C-48 An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, dated February 10, 1992, Issue No. 30).

#### On Clause 1

Gordon King from the Department of Finance answered questions.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 26 FÉVRIER 1992 (47)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 44 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin et Brian White.

Membres suppléants présents: Catherine Callbeck remplace Herb Gray et John Rodriguez remplace Steven Langdon.

Autres députés présents: Don Blenkarn et George Rideout.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Du Bureau des projets de loi d'intérêt public: Bill Farrell, greffier législatif. De Gowling, Strathy and Henderson: Guy David, consultant. Du Bureau des conseillers législatifs: Rob Walsh, conseiller législatif général.

Témoin: Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence. (voir les Procèsverbaux et témoignages du 10 février 1992, fascicule n° 30).

Article 1

Gordon King du ministère des Finances répond aux questions.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Finance

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus] Wednesday, February 26, 1992

• 1544

#### The Chairman: I call this meeting to order.

The objective today is basically to go over the bill again. We have the officials from the Department of Finance here. They have been able to hear the evidence given by the witnesses we've had so far, the various criticisms of the bill. I have asked them to come prepared today to respond to those criticisms, and also to give us the benefit of the amendments that they themselves will be proposing when we deal with the clause-by-clause consideration of the bill, which we will do some time after the break.

• 1545

I should advise members that the Canadian Bankers' Association told me earlier today that they will have their detailed brief complete by the beginning of the coming week. So I presume it will be in members' offices on Monday or Tuesday, and you can look at that. You'll have their detailed brief and will be able to see what they have to recommend.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): On a point of order, I spoke to Mr. Shirley of that organization and suggested to him that he might have his solicitors call and get in touch with the department with respect to detailed proposed amendments they might make. I indicated to him that it is very important to the government that this bill go through and we don't want to get any hold-up on this, and that what we need more than just his brief is some first-class legal work to be done and we will expect him perhaps to help us in that.

The Chairman: That's a good point.

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Oh, we're getting help from the bankers?

The Chairman: Oh yes. I feel like you, John. Who drafted the amendments you put when we were dealing with the bank? I know that it wasn't you.

Mr. Rodriguez: You see that there are still uses for bankers.

Ms Callbeck (Malpeque): Mr. Chairman, when the Finance people put out documents—for example, we have the amendments—I wonder if they could be forwarded to my office—and I don't think Mr. Rodriguez got them either—at the same time as to the bankers association, the trust association, and so on. This is the second time this has happened. I never saw these amendments until I came in today.

Mr. Rodriguez: When did you get yours?

Mr. Blenkarn: I got mine this morning, but I didn't have a good chance really to review them.

[Translation]

#### **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique] Le mercredi 26 février 1992

Le président: La séance est ouverte.

À la séance d'aujourd'hui, nous allons essentiellement revoir le projet de loi. Nous avons avec nous les fonctionnaires du ministère des Finances. Ils ont pu entendre les critiques formulées à l'endroit du projet, de loi par les témoins que nous avons entendus jusqu'à maintenant. Je leur ai demandé d'être prêts aujourd'hui à réagir à ces critiques et à nous expliquer les amendements qu'ils proposeront eux-mêmes au moment de l'examen article par article du projet de loi, que nous ferons quand la Chambre reprendra ses travaux après l'ajournement.

Je signale aux membres du comité que l'Association des banquiers canadiens m'a dit plus tôt aujourd'hui que son mémoire détaillé devrait être prêt dès le début de la semaine prochaine. Ainsi, j'imagine que les députés en trouveront un exemplaire dans leur bureau lundi ou mardi et pourront l'étudier. Vous aurez en main le mémoire détaillé et pourrez voir quelles recommandations formule l'ABC.

M. Blenkarn (Mississauga–Sud): Si vous me le permettez, j'ai parlé à M. Shirley de cette organisation et je lui ai proposé qu'il demande à ses avocats de communiquer avec le ministère pour parler des amendements détaillés que pourrait proposer l'association. Je lui ai indiqué que le gouvernement tient à ce que ce projet de loi franchisse rapidement toutes les étapes et j'ai ajouté que plus qu'un mémoire de l'association, il nous faut les conseils d'experts juridiques et que nous comptons sur son aide à cet égard.

Le président: Excellent.

M. Rodriguez (Nickel Belt): Ah, nous aurons l'aide des banquiers?

Le président: Ah oui. Je pense comme vous, John. Qui a rédigé les amendements que vous avez proposés quand nous avons examiné la Loi sur les banques? Je sais que ce n'est pas vous.

M. Rodriguez: Vous voyez que les banquiers sont encore de quelque utilité.

Mme Callbeck (Malpèque): Monsieur le président, quand le ministère des Finances distribue des documents—par exemple, nous avons reçu les amendements—je me demande si ces documents ne pourraient pas être envoyés à mon bureau—et je ne pense pas que M. Rodriguez les ait eus non plus—en même temps qu'ils sont envoyés à l'Association des banquiers, à l'Association des sociétés de fiducie, etc. C'est la deuxième fois que cela se produit. Je n'ai jamais vu ces amendements avant d'arriver ici aujourd'hui.

M. Rodriguez: Quand avez-vous eu les vôtres?

M. Blenkarn: J'ai reçu ma liasse ce matin, mais je n'ai pas eu réellement l'occasion d'étudier les amendements.

The Chairman: I don't know if I have any either. I came to the meeting to see the amendments for the first time. I wasn't—

Mr. Blenkarn: It might be the delivery service, John.

Mr. Rodriguez: We got ours 45 minutes ago.

**Mr. Blenkarn:** It could be. Mine was delivered this morning, though.

Mr. Rodriguez: And in fact we were calling for them, because we wanted to have a look at them.

The Chairman: I take your criticism; I think it's a fair one. The objective of today's meeting is not to vote on the amendments, but to have Finance come and present them to us and explain what they are proposing to do. Certainly if we were going to be doing clause by clause, which we are not today, then we'd have to have more advanced notice. I don't even know if all of them are complete yet. I think there might be some on which they are still working. I apologize for any problems, but I think it's just that they've been working on them right up until now and they are here today really just to fill us in and brief us. There's not going to be any actual consideration of the bill today. I hope that's clear.

Going back to the comment by Mr. Blenkarn, maybe at the end of the meeting we'll discuss how we are going to proceed, but I would presume that the CBA will be able to provide their brief to us over the next week or so and members will have a chance to look at it. If, for one reason or another, people want to propose amendments based on that brief, then I don't think we'll have any difficulty in getting somebody to draw them up.

We have Guy David, our lawyer, here, and I suggest that if we really need assistance, then we can consider the witness we had earlier. Jim Baillie is a quite knowledgeable lawyer.

Mr. Blenkarn: I suggest that the CBA pay his retainer.

The Chairman: I see. That's fine. In any event, we have access to lots of lawyers. I'm not overly concerned about that.

I invite you, Mr. King, to give us your opening remarks, whatever they might be, and then we'll proceed to what I would like to describe as the discussion. We'll try to have a discussion today about all of this.

Mr. Gordon King (General Director, Financial Policy Branch, Department of Finance): I'd like to apologize if I contributed to the problem with the amendments. I did go through them with the clerk and give them to her before we made them available to the CBA and the Trust Companies Association. I thought I had an understanding with the clerk that she would be distributing to you members. I guess it's really because the House of Commons distribution system is not as fast as the fax machine. I apologize for that. There was certainly no intention to be discourteous to the committee.

[Traduction]

Le président: Je ne sais pas si je les ai reçus. Je suis venu à la réunion pour voir ces amendements pour la première fois. Je n'étais pas. . .

- M. Blenkarn: C'est peut-être la faute du service de livraison, John.
  - M. Rodriguez: Nous avons reçu les nôtres il y a 45 minutes.
- M. Blenkarn: C'est possible. Les miens ont toutefefois été livrés ce matin.
- M. Rodriguez: D'ailleurs, nous les réclamions pour pouvoir les étudier.

Le président: Je prends bonne note de cette critique qui est tout à fait juste. Le but de la séance d'aujourd'hui ce n'est pas de voter sur les amendements mais de permettre aux fonctionnaires du ministère des Finances de nous les présenter et de nous en expliquer la teneur. Si nous proposions de faire l'examen article par article, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, il faudrait que nous les ayons à l'avance. Je ne sais d'ailleurs pas si nous avons tous les amendements. Je pense que le ministère des Finances n'a pas terminé la rédaction des amendements. Si cela vous a créé des problèmes, je m'en excuse, mais le ministère travaillait à la préparation des amendements jusqu'à maintenant et les fonctionnaires sont venus aujourd'hui pour nous les expliquer. Nus n'allons pas nous prononcer sur le projet de loi aujourd'hui. J'espère que c'est clair.

Pour venir à ce que disait M. Blenkarn, nous pourrons décider, à la fin de la réunion, comment nous souhaitons procéder. J'imagine que l'ABC sera en mesure de nous fournir son mémoire au cours de la semaine qui vient afin que les députés puissent l'étudier. Si, pour une raison ou une autre, les députés souhaitent proposer des amendements en fonction de ce mémoire, nous n'aurons aucun mal à trouver quelqu'un qui nous aidera à les rédiger.

Nous avons Guy David, notre avocat, qui est ici, et si nous avons réellement besoin d'une aide additionnelle, nous pourrons songer à communiquer avec le témoin que nous avons entendu plus tôt. Jim Baillie est un avocat très ferré.

M. Blenkarn: Je propose que l'ABC lui verse ses honoraires.

Le président: Je vois. C'est bien. Quoi qu'il en soit, nous avons accès à un grand nombre d'avocats. Cela ne m'inquiète pas indûment.

Monsieur King, je vous invite à nous présenter votre exposé liminaire, si vous en avez un, après quoi nous passerons à ce qu'il me plait d'appeler la discussion. Nous tenterons d'engager la discussion aujourd'hui sur tout ceci.

M. Gordon King (directeur général, Politique du secteur financier, ministère des Finances): Je souhaite m'excuser si j'ai contribué au problème de distribution des amendements. J'en ai discuté avec la greffière et je lui ai remis les documents avant que nous les fassions parvenir à l'ABC et à l'Association des sociétés de fiducie. Je croyais entendu que la greffière distribuerait les amendements aux membres du comité. C'est sans doute que le système de distribution de la Chambre des communes est moins rapide que le télécopieur. Je m'en excuse. Je n'ai pas voulu manquer de courtoisie envers les membes du comité.

Finance

[Text]

I'm at the service of the committee. I can go through the amendments we have here and explain briefly the rationale. It has been my experience that this committee is not shy about asking questions, and I am happy to respond to questions. That's probably the most efficient way.

• 1550

I can also go through the amendments that are here. I am happy to speak to some of the amendments that in a certain sense aren't here. Some of the issues that have been raised we feel are quite wide-ranging and probably are not best dealt with in this bill, which has a rather specific and narrow scope.

I'm at the service of the committee. Should I try to go through the amendments we have, and then respond to questions, or do people want to raise questions first?

Mr. Blenkarn: I thought maybe you could help us with the witnesses we had. We had Mr. Baillie and Mr. Baird and then we had Mr. Justice Estey. I thought they gave quite thoughtful presentations from a legal and academic point of view. Those are people who are pretty knowledgeable in the industry. Of course, certain issues were raised by the CBA and others.

I was wondering whether you could, first of all, address those issues. The principal issue I see is the suggestion that the bill ought to allow a FIRPing process of assets as well as a FIRPing process of the company itself, the advantage being that if you just FIRP the assets you might move quite quickly, whereas if you took the whole company on you might run into some difficulty as you sold off what might be called the "good" assets, the "good" liabilities, and were stuck with the balance of that institution. CDIC could be stuck with the balance of that institution for some considerable period of time. The issue then is, what is the duty to the people who pay the money for CDIC; is this is really a depositor protection scheme, or what is it, and what is the best way of proceeding?

A number of people suggested, as you know, Mr. King, that people normally don't want to touch the shares of insolvent companies and companies that look weak. They want to go after the assets. They want the good liabilities, the good assets, the good locations, and so on, but they don't want the whole thing. They're afraid of the company shell itself. Even if they take all the assets and all the liabilities that are disclosed, they don't want to be stuck with undisclosed problems. I was wondering if you would address that issue and what problem you saw in doing that. Is there any problem in having a two-edged FIRP instead of just a one-sword FIRP?

[Translation]

Je suis à votre disposition. Je peux prendre tour à tour les amendements dans les liasses et vous expliquer brièvement leur raison d'être. J'ai pu constater dans le passé que le comité ne se gêne pas pour poser des questions, et je me fais un plaisir d'y répondre. C'est sans doute la façon la plus efficace de procéder.

Je peux vous expliquer les amendements qui se trouvent dans la liasse. Je me ferai aussi un plaisir d'expliquer certains amendements qui n'y sont pas. Nous avons jugé que certaines des questions soulevées débordaient le cadre assez précis et étroit de ce projet de loi.

Je m'en remets au comité. Dois-je expliquer les amendements que nous avons puis répondre aux questions ou souhaitez-vous poser d'abord des questions?

M. Blenkarn: J'ai pensé que vous pourriez peut-être tirer au clair ce que certains témoins nous ont dit. Nous avons entendu M. Baillie et M. Baird ainsi que M. le juge Estey. J'ai trouvé leurs exposés très réfléchis du point de vue juridique et théorique. Ce sont des gens qui connaissent très bien le secteur financier. Bien sûr, certaines questions ont aussi été soulevées par l'ABC et d'autres.

Je me demande si vous pourriez réagir aux questions que ces témoins ont soulevées. Certains ont préconisé que le projet de loi permette que le PRIF s'applique aux éléments d'actif aussi bien qu'à l'institution financière même, l'avantage étant qu'il est possible de procéder très rapidement si le PRIF s'applique uniquement aux éléments d'actif. Si le PRIF s'applique à l'institution financière toute entière, il pourrait se présenter des problèmes au fur et à mesure que seraient vendus, pour ainsi dire, les «bons» éléments d'actif, les «bons» éléments du passif, ce qui rendrait le reste invendable. La SADC pourrait se retrouver avec le reste de cette institution sur les bras pour une période assez longue. Il s'agit de savoir quelles obligations la SADC a envers ceux qui la financent, s'il s'agit réellement d'un régime de protection des déposants, ou autre chose, et ce qui serait la meilleure façon de procéder?

Comme vous le savez, monsieur King, un certain nombre de témoins nous ont dit que les repreneurs ne souhaitent pas normalement s'encombrer des actions de sociétés insolvables ou de sociétés qui semblent défaillantes. Ils veulent mettre la main sur l'actif. Ils veulent reprendre les bons éléments du passif, les bons éléments de l'actif, les bons cites, etc., mais ne veulent pas reprendre l'ensemble de l'institution. Ils ont peur de la coquille de l'institution elle-même. Même si les repreneurs font l'acquisition de tous les éléments de l'actif et du passif qui sont divulgués, ils ne veulent pas se retrouver avec des éléments dont ils ignoraient l'existence. Je me demande si vous pourriez réagir à ces préoccupations et nous expliquer pourquoi vous étiez réticents à agir dans ce sens. Quel problème pourrait survenir si nous avions un PRIF à deux volets plutôt qu'à un seul?

Mr. King: I think we now have an element of a two-edged FIRP. I've found these discussions interesting. In addition to hearing Mr. Baillie when he was a witness here, I have also talked to him on the phone a couple of times. There was a conference in Toronto two or three weeks ago with a number of lawyers on FIRP, and some of these questions to the asset seizure model came up.

I would say there are, in a sense, two parts to it. At least I would break it into two parts. One is in a sense perhaps more at the level of the legal structure and what the buyer may wish to buy—some of the issues that you have identified. The second issue is, to what extent, by using an asset seizure model, you can impose costs upon uninsured depositors or other creditors of the company.

I could perhaps deal with the legal mechanics first. I could perhaps also talk a little bit about what the U.S. experience has been and how that compares to the Canadian experience. I think some of this thinking is driven by people's perception of the U.S. model.

First of all, in terms of the issue of what the buyer wishes to buy, I think it might have been you, Mr. Blenkarn, who mentioned that in the Bank of B.C. and in the Continental Bank it might have been an asset and liability transfer. In the bill there is the power for substantially all the assets and substantially all the liabilities to be transferred. That wording basically tracks the wording in the Bank Act and the Trust and Loan Companies Act.

Mr. Blenkarn: What clause is that?

• 1555

**Mr. King:** It is under the title of "Restructuring Transactions", proposed section 39.19. It starts on page 9 and goes to page 10.

**Mr. Blenkarn:** Proposed section 39.13 is the main FIRPing section. That is the shares and subordinated debt.

Mr. King: But if you go on to proposed section 39.19, you have the description of the restructuring transaction itself. The section starts on page 9 and goes over to page 10. Paragraphs (c) and (d) read:

(c) a transaction or series of transactions that involves the sale or other disposition of all or substantially all of the assets of the federal member institution and the assumption of all or substantially all of its liabilities; or

(d) any other transaction or series of transactions the purpose of which is to restructure a substantial part of the business

Mr. Blenkarn: Why do you say "may, in addition to and not in lieu of"? Why would you not just say "in lieu of" its other rights?

**Mr. King:** We have someone from Justice here in terms of the niceties of the drafting. He may want to comment on that.

The Chairman: A parliamentary counsel is going to tell us why.

[Traduction]

M. King: J'estime que nous avons déjà un PRIF à deux volets. J'ai trouvé ces discussions très intéressantes. J'ai non seulement entendu le témoignage de M. Baillie devant votre comité, mais je lui ai aussi parlé à quelques reprises au téléphone. Il y a deux ou trois semaines, il y a eu à Toronto une conférence sur le PRIF à laquelle participaient des avocats et certaines questions ont été soulevées à l'égard de la saisie de l'actif.

Je dirais que le PRIF comporte, en un sens, deux volets. Du moins, je scinderais le processus en deux. D'une part, il y a la question de la structure juridique et de ce que l'acheteur pourrait souhaiter acquérir—cela se rattache à certaines des questions que vous avez soulevées. D'autre part, il s'agit de comprendre que la saisie de l'actif pourrait imposer des coûts aux déposants non assurés ou à d'autres créanciers de l'institution.

J'aimerais d'abord parler du mécanisme juridique. Je pourrais aussi vous dire quelques mots de l'expérience américaine et de la façon dont elle se compare à l'expérience canadienne. Les commentaires de certains découlent de la façon dont ils perçoivent le modèle américain.

D'abord, pour ce qui est des éléments de l'institution qu'un repreneur pourrait souhaiter acquérir, c'est vous, il me semble, monsieur Blenkarn, qui avez dit que dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique et de la Banque continentale, il aurait pu y avoir un transfert de l'actif et du passif. Le projet de loi prévoit le transfert de la totalité ou de la quasi totalité de l'actif et du passif. Ce libellé est essentiellement repris de la Loi sur les banques et de la Loi sur les sociétés de fiducie ou de prêts.

M. Blenkarn: C'est quel article?

- **M.** King: C'est sous la rubrique «Opérations de restructuration», le nouvel article 39.19. Il commence à la page 9 et se termine à la page 10.
- **M.** Blenkarn: C'est le nouvel article 39.13 qui est la principale disposition sur le PRIF. C'est celui qui traite des actions et des dettes subordonnées.
- M. King: Mais si vous vous rapportez au nouvel article 39.19, vous aurez la description de l'opération de restructuration elle-même. L'article commence à la page 9 et se poursuit à la page 10. Les alinéas c) et d) se lisent comme suit:
  - c) L'aliénation, en bloc ou par tranches, notamment par vente, de la totalité ou quasi totalité de son actif et la prise en charge, en bloc ou par tranches, de la totalité ou quasi totalité de son passif;
  - d) Toute autre restructuration d'une partie importante de son activité.
- M. Blenkarn: Pourquoi dites-vous «peut, en plus de ces autres attributions»? Pourquoi ne pas dire tout simplement «au lieu de» ces attributions?
- M. King: Quelqu'un du ministère de la Justice est ici qui connaît bien les nuances de la rédaction juridique. Il voudra peut-être vous l'expliquer.

Le président: Notre légiste et conseiller parlementaire nous l'expliquera.

Mr. Rob Walsh (General Legislative Counsel, Legislative Counsel Office, House of Commons): That is done, Mr. Chairman, out of an abundance of caution. When a provision lists a number of powers, as this one does, you want to make sure it is not going to be interpreted as being powers that are to be exercised in lieu of some other power or right the corporation may have. That is just a way of making it clear that this power is in addition to and does not take the place of any other rights or powers the corporation may have.

Mr. Blenkarn: Your view, then, of the effect of proposed section 39.19 is that CDIC, having been authorized by the minister to FIRP, can sell substantially all the assets and liabilities to a buyer. What happens from then on? Do they still have the shares, or what do they have?

Mr. King: I am not sure we are coming to the heart of your question. The process whereby this is accomplished is through the seizure of the shares. What I am saying is that from the point of view of the potential buyer, you can deal with the potential buyer's desire to operate on the basis of this transaction. So I do not think there is a problem from the point of view of potential buyers.

The Chairman: CDIC is still left holding the shell.

Mr. King: Exactly. The other element that we—and this appears in the amendments, I think—

Mr. Blenkarn: But in both the Bank of British Columbia and in the Continental case, CDIC never held the shares. The government never got involved in holding anything. After the government made its deal, it did not wind up with any shells. The B.C. Bancorp still exists; Carena Bank Corporation still exists. They are presumably being wound up, or something is happening to them. But those organizations still exist, and the original shareholders still own them.

Mr. King: That is right.

**Mr. Blenkarn:** All that happened is the active banking activity was sold. Right?

Mr. King: Yes.

Mr. Blenkarn: That is really what we want to do. We want to make sure the act of banking activity is not injured. But now with these banks possibly owning a life insurance subsidiary, a trust company subsidiary, where we might not have any CDIC rights—certainly in the life company you would not—is it not more desirable to be able to get at the act of banking—oriented activity and not necessarily the whole institution? We are not saying you shouldn't have the right to go after the whole institution, because you might want to. But it would seem to me that you don't want to be the owner after you made your sale.

[Translation]

M. Rob Walsh (conseiller juridique principal, Bureau des conseillers législatifs, Chambre des communes): Monsieur le président, c'est fait par excès de prudence. Quand une disposition énumère certains pouvoirs, comme c'est le cas de celle-ci, il faut veiller à ce que l'article ne soit pas interprété comme signifiant que certains pouvoirs seront exercés à la place d'autres attributions de la société. Ce n'est qu'une façon de préciser que ce pouvoir s'exerce en plus des autres attributions et non pas à la place d'autres attributions dévolues à la société.

M. Blenkarn: Vous êtes donc d'avis que le nouvel article 39.19 permet à la SADC, autorisée par le ministre à procéder à une restructuration, de vendre la quasi totalité de l'actif et du passif à un acheteur. Qu'arrive-t-il par la suite? La SADC continue-t-elle de détenir les actions ou autres éléments de l'actif ou du passif?

M. King: Je ne suis pas certain que nous en soyons au coeur de votre question. La restructuration passe par la saisie des actions. Cette transaction tient compte de la volonté d'un acheteur éventuel de mener ses activités en fonction de cette transaction. Je ne pense pas qu'il y ait un problème pour les acheteurs éventuels.

Le président: La SADC se retrouve avec la coquille de l'institution sur les bras.

M. King: Exactement. L'autre élément que nous—et cela se retrouve dans les amendements, je pense. . .

M. Blenkarn: Dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique et de la Banque continentale, la SADC n'a jamais détenu les actions. Le gouvernement n'a jamais détenu quoi que ce soit. Une fois la transaction faite, le gouvernement ne s'est pas retrouvé avec une coquille sur les bras. La B.C. Bancorp existe toujours; la Carena Banking Corporation continue d'exister. On peut supposer que ces entités sont en liquidation ou qu'il se passe autre chose. Mais ces organisations continuent d'exister et les actionnaires originaux continuent d'en être propriétaires.

M. King: C'est exact.

M. Blenkarn: Tout ce qui s'est produit c'est que l'activité bancaire comme telle a été vendue. N'est-ce pas cela?

M. King: Oui.

M. Blenkarn: C'est ce que nous souhaitons savoir. Nous voulons nous assurer que les activités bancaires ne sont pas mises en péril. Or, comme les banques peuvent maintenant posséder une filiale d'assurance-vie, une filiale de fiducie, où la SADC ne pourrait peut-être pas intervenir—ce qui serait certainement le cas pour la société d'assurance-vie—n'est-il pas plus souhaitable de cibler uniquement l'activité de nature bancaire plutôt que l'institution dans son ensemble? Nous ne disons pas que vous ne devriez pas avoir le droit de procéder à la restructuration de l'institution toute entière, puisque vous pourriez souhaiter le faire. Il me semble toutefois que vous ne voulez pas vous retrouver propriétaire après la vente.

• 1600

Mr. King: This is in the amendments to make it clearer. In terms of the compensation that CDIC can offer to the shareholders and the venture holders, we made it clear in the amendments that they don't just have to make a cash payment. They can offer anything of value. Presumably, in your case, what you would do is offer them the value in the shares they originally had.

If they were discontented with a company that had obviously been altered, they would go to the assessor and argue that in a sense the CDIC and the FIRP damaged them.

Mr. Blenkarn: My view is that you would only FIRP what you're going to sell. At that point, if the shareholders didn't like what happened as a result of what you FIRPed, the assessor could presumably attack the price for the going assets. You didn't get a good enough price. But you would never be stuck for more than that. In other words, you would never be stuck for the damages you did to the life insurance company, for the contingent liabilities or anything of that nature that might be still outstanding in the corporation.

Mr. King: The entity that was run off would be stuck with those but CDIC itself would not.

Mr. Blenkarn: That's right. CDIC could only be attacked then in the same way that a receiver can only be attacked for making an improvident sale of assets. You can always sue a receiver if he doesn't get realistic market value for the asset.

The Chairman: You could, for example, leave a life insurance subsidiary whole with the original shareholders.

Mr. King: That's right. But I'm saying that there's a difference here. We'll come back to the problems with the model. I think there are other things I can say but I'll just to address your point more directly. If, in effect, you have that situation where you have banking assets in some significant subsidiaries that are in good shape, you could take the shares, do that transaction, which is to move the banking assets out and then give people back their securities for the remainder of the business. They would run it down.

Mr. Blenkarn: I'm not sure. Aren't they entitled then to sue you for the value of them?

Mr. King: But that flows from the question. That's the issue. I guess it is central to the bill. It's that reasonable balance between people's property rights and what is expedient for CDIC and what is a general benefit to the system. I think most people we talked to felt that if you're going to come in and take people's property then they should be entitled to some sort of compensation. In addition to that, there should be some review process for the compensation. It

[Traduction]

M. King: L'amendement le précise. Pour ce qui est de l'indemnisation que la SADC peut offrir aux actionnaires et aux détenteurs de débentures, nous avons précisé dans les amendements qu'elle n'est pas obligée de faire uniquement un versement en espèces. Elle peut offrir n'importe quel instrument de valeur. Dans votre cas, vous voudriez sans doute qu'elle leur offre la valeur des actions détenues originellement.

Si les actionnaires étaient mécontents de la restructuration de l'institution, ils pourraient s'adresser à l'évaluateur et alléguer que la SADC et le processus de restructuration leur ont fait subir un préjudice.

M. Blenkarn: J'estime qu'il faut assujettir au processus de restructuration uniquement les éléments qui doivent être vendus. À ce moment-là, si les actionnaires étaient mécontents des résultats de la restructuration, l'évaluateur pourrait contester le prix offert pour les éléments d'actif de l'entreprise en exploitation. Il pourrait dire que le prix obtenu est insatisfaisant. Mais, la SADC ne se retrouverait jamais redevable de plus que cela. Autrement dit, elle n'aurait pas à assumer les dommages causés à la société d'assurance-vie, le passif éventuel ou quoi que ce soit de ce genre que continuerait de détenir la société.

M. King: L'entité restructurée se retrouverait avec ces éléments sur les bras, pas la SADC.

M. Blenkarn: C'est exact. La SADC pourrait seulement être attaquée pour les mêmes motifs qu'un séquestre accusé d'avoir réalisé une vente d'actifs irréfléchie. On peut intenter des poursuites contre un séquestre qui n'aurait pas obtenu un prix réaliste sur le marché pour un élément d'actif.

Le président: Vous pourriez, par exemple, laisser une filiale d'assurance-vie de toute pièce entre les mains des actionnaires originaux.

M. King: C'est exact. Je dis toutefois qu'il y a ici une différence. Nous reviendrons au problème que pose ce modèle. Je pourrais ajouter autre chose mais je me contenterai de répondre directement à votre objection. Si, de fait, il se présente un cas où d'importantes filiales en bonne santé financière détiennent des actifs bancaires, on pourrait prendre les actions, procéder à la transaction, à savoir retirer les actifs bancaires et redonner aux détenteurs les valeurs qu'ils détiennent dans le reste de l'institution. Eux s'occuperaient de la liquidation.

M. Blenkarn: Je n'en suis pas certain. N'ont-ils pas alors le droit de vous poursuivre pour récupérer la valeur des actifs?

M. King: Mais cela découle de la question. C'est le vrai problème. C'est l'aspect central du projet de loi. Il s'agit de trouver un équilibre raisonnable entre le droit de propriété des gens, ce qu'il convient à la SADC de faire et ce qui est le plus avantageux pour le système tout entier. La plupart des gens à qui nous avons parlé étaient d'avis que si l'on doit saisir la propriété des gens, ces derniers doivent avoir droit à une indemnisation quelconque. Par ailleurs, il faudrait qu'il y

seems to me the entitlement to pursue CDIC through the assessment process really flows from a policy decision. If people's property is to be expropriated then they are entitled to compensation and to some type of review of that compensation.

Mr. Blenkarn: I'm going to let my friend speak. Do you want to go ahead? I've got more things going than I wanted. I've monopolized all the time here.

Mr. Rodriguez: I wanted to ask about some of the things raised when we had Justice Estey here.

He believes that the CDIC should have the full range of weapons in its arsenal in getting into these FIRPs. I asked him about the rehabilitation of a FIRPed institution. He said that when you FIRP an institution under Bill C-48 you didn't have the power to rehabilitate it and then possibly to put it on the market at a later date. He went on to say, I think you must cover the waterfront.

You have to cover merger sales, restructuring, reorganizations, roll overs and tax deals. You have to have broad legislation in this day and age. A regulator has to be given all the powers reasonably necessary to protect the assets of the taxpayers and get our money out of this thing as fast as we can. But enough must be put in it to protect the depositors and the people who are lending to and borrowing from that bank. They are not the shareholders but the public which is receiving banking and business service from them.

I don't pretend to be any expert on this but we brought in an expert. He gave us that advice, so I'm putting it to you. Is it not relevant for the bill to say that the CDIC should be the regulator and that it should have more than one *Tirpitz*? If you're going to have the *Tirpitz*, you may as well make sure it has the armament.

• 1605

Mr. King: Yes, I understand. CDIC, when it is put in the position of a shareholder, can do all of those things that are within the. . . They're not restrained; they can do all those things you talk about.

Mr. Rodriguez: Rehabilitation?

- Mr. King: One issue is the rehabilitation. I think that is essentially a question of a view about appropriate parliamentary process, really, and what role Parliament ought to play in these types of arrangements.
- Mr. Rodriguez: The point is, why wouldn't you put it in? He doesn't have to use it but it's an option, and if he sees that it is what is suited to this situation, then he makes a decision or at least he recommends it to the minister. The minister can say no.
- Mr. King: As I said, I think there are two problems with the rehabilitation process. The major problem in the type of situation where we have a failed bank, where you can't find any buyer, is typically the amount of money that has to be

[Translation]

ait un processus de révision de l'indemnisation. Il me semble que c'est une décision de principe que d'autoriser que des poursuites soient engagées contre la SADC par le biais du processus d'évaluation. Si l'on doit exproprier la propriété de certaines personnes, alors elles ont droit d'être indemnisées et elles ont droit à ce que l'indemnisation fasse l'objet d'une révision.

- M. Blenkarn: Je vais laisser mon ami parler. Voulez-vous y aller? J'ai mis plus de fer au feu que je n'en avais l'intention. J'ai monopolisé le temps de parole.
- M. Rodriguez: J'aimerais vous interroger sur certains des points soulevés par le juge Estey lorsqu'il a comparu.

Il est d'avis que la SADC devrait disposer d'un arsenal complet d'armes au moment de procéder à ces restructurations. Je l'ai interrogé sur la réhabilitation d'une institution restructurée. Il m'a répondu que quand une institution est restructurée en vertu du projet de loi C-48, on n'a pas le pouvoir de la réhabiliter et de la mettre en vente sur le marché plus tard. Il a ajouté qu'il fallait couvrir toutes les éventualités.

Nous devons couvrir les fusions, les ventes, les restructurations, les réorganisations, les cessions et les ententes fiscales. Il faut de nos jours avoir une loi de portée très vaste. Un organisme de réglementation doit avoir tous les pouvoirs dont il pourrait raisonnablement avoir besoin pour protéger les actifs des contribuables et récupérer la mise du gouvernement aussi rapidement que possible. Il faut que la loi renferme toutes les dispositions nécessaires pour protéger les déposants et les prêteurs et les emprunteurs de la banque. Ce ne sont pas les actionnaires mais bien le public qui s'adresse à l'institution financière pour obtenir des services bancaires et commerciaux.

Je ne prétends pas être expert en la matière mais nous avons fait venir un expert. C'est l'avis qu'il nous a donné, et je vous le communique. Ne serait-il pas opportun de dire dans le projet de loi que la SADC doit être l'organisme de réglementation et qu'elle doit avoir dans son arsenal plus d'un *Tirpitz*? Autant avoir les moyens d'agir.

- M. King: Oui, je comprends. La SADC, quand elle devient actionnaire, peut faire tout ce que prévoit... Il n'y a aucune limite; elle peut faire tout ce dont vous parlez.
  - M. Rodriguez: Y compris la réhabilitation?
- M. King: Il y a bien la question de la réhabilitation. Il s'agit essentiellement de savoir quel est le processus parlementaire approprié et quel rôle le Parlement doit jouer dans les arrangements de ce genre.
- M. Rodriguez: La question c'est de savoir pourquoi ne l'ajoutez-vous pas? C'est une option qu'elle n'a pas à exercer mais, si elle juge que c'est ce qu'il convient de faire dans la situation, alors elle peut le décider ou du moins le recommander au ministre. Le ministre peut dire non.
- M. King: Comme je l'ai déjà dit, le processus de réhabilitation pose deux problèmes. Le principal problème en cas de faillite d'une banque, où l'on ne peut trouver d'acheteur, c'est typiquement la somme qui doit être injectée

put in to support the process. Perhaps it could take me a minute to go over the processes as Estey envisaged it and how we in effect have broken it into two parts. If you read the Estey report, I think he followed that when he made his presentation.

He has a process whereby we would pass a bill that would provide the minister with the discretionary power to rehabilitate the bank. That would mean the minister would have access to the CRF for such amount of funds as was necessary to undertake that transaction. The other part of the process was essentially expropriation of the shares.

When we thought about the process and how it might work, this bill, the FIRP process, deals with the expropriation of the shares and the property rights issues, which are quite serious issues. They raise some fairly fundamental questions about due process. It was felt that this is the sort of thing Parliament would want to review fairly carefully and take some time on, as indeed we've learned.

That piece being put in place, I guess we felt it was more in tradition with normal parliamentary process that if the Minister of Finance at some future date feels financial institution X ought to be rescued and a few hundred million dollars worth of the public's money ought to be spent in financing such a risk—you are risking in such a rescue—they would come back to Parliament and seek legislation to do that. That would be the type of thing Parliament obviously would have to act fairly quickly on, in a few days. That is what happened in the case of CCB. Although there was no expenditure of money, that is what happened in the case of the Bank of B.C.

So it is really a question of whether one would have a bill that in a sense gave the minister this access to the CRF. I guess our advisers in terms of parliamentary process suggested it was quite unusual to give an authority to a minister with an essentially open–ended capacity to spend public money without any review by Parliament.

The Chairman: I think it is fair to say that what this does is not provide for a minister to be able to spend taxpayers' money that has not gone through estimates, for example, and been approved by Parliament; it simply would be access to taxpayers' money with no parliamentary authority.

Mr. Rodriguez: What happens if you FIRP the bank or the institution on the Friday, you think you got a deal on the Sunday—you FIRP the bank, you think you've got a deal—and you find out three days later that the buyer backs out? So you're stuck with the financial institution. You go for an extension; I think you can go 30 days, 30 more days, and 30 more days. You're left operating a financial institution. And it may be an option that the only way you can unload it is if you do some rehabilitation with it.

#### [Traduction]

pour financer le processus. Il me faudrait une minute pour reprendre le processus tel que l'entrevoyait le juge Estey et pour expliquer comment nous l'avons scindé en deux. Si vous avez lu le rapport Estey, vous savez qu'il l'a suivi dans son témoignage devant le comité.

D'après le processus qu'il propose, il faudrait adopter un projet de loi qui donnerait au ministre le pouvoir discrétionnaire de réhabiliter la banque. Cela signifie que le ministre pourrait puiser dans le Trésor la somme nécessaire pour financer la transaction. L'autre volet du processus, c'était essentiellement l'expropriation des actions.

Quand nous y avons réfléchi pour tenter de voir comment fonctionnerait ce projet de loi, le processus de restructuration des institutions financières, les transactions touchant à l'expropriation des actions, nous avons constaté que cela soulevait de sérieuses questions assez fondamentales sur l'application régulière de la loi. Nous en sommes venus à la conclusion que le Parlement voudrait y réfléchir très attentivement en prenant bien son temps, comme nous l'avons appris.

Nous avons jugé que le projet de loi était plus conforme au processus parlementaire normal en vertu duquel si le ministre des Finances juge à l'avenir que l'institution financière X devrait être sauvée, quitte à y injecter plusieurs centaines de millions de dollars de l'argent des contribuables—un tel sauvetage comporte des risques—, ils demanderaient au Parlement d'adopter la loi nécessaire. Il faudrait bien entendu que le Parlement agisse très rapidement, dans un délai de quelques jours. C'est ce qui s'est produit dans le cas de la BCC. Même s'il n'a pas eu à encourir de dépenses, c'est ce qu'il a fait dans le cas de la Banque de Colombie-Britannique.

Il s'agit donc de savoir si un projet de loi donnerait au ministre l'accès au Trésor. J'imagine que vos légistes et conseillers parlementaires vous ont dit qu'il serait très inhabituel d'habiliter le ministre, sans limite aucune, à dépenser l'argent des contribuables sans examen du Parlement.

Le président: Je pense qu'il est juste de dire que ce projet de loi ne permet pas qu'un ministre puisse dépenser l'argent des contribuables sans que cela n'ait figuré dans les prévisions budgétaires approuvées par le Parlement; autrement, cela reviendrait à dépenser l'argent des contribuables sans autorisation parlementaire.

M. Rodriguez: Qu'arrive-t-il si vous décidez de la restructuration de la banque ou de l'institution le vendredi, que vous pensez avoir une entente avec un acheteur le dimanche et que vous constatez trois jours plus tard que le repreneur s'est désisté? Vous vous retrouvez avec l'institution financière sur les bras. Vous demandez une prorogation; je pense que vous pouvez obtenir 30 jours, 30 jours additionnels et encore 30 jours additionnels. Vous vous retrouvez obligé à exploiter une institution financière. Il se peut que la seule façon de trouver un repreneur ce serait de la réhabiliter.

The Chairman: Except, John, in that situation you have two options: you have the option to liquidate—which you always have—or you can come to Parliament and ask Parliament to approve an expenditure of funds that would try to rehabilitate it and presumably get the approval of Parliament. See, I think what the amendment—

Mr. Rodriguez: But the way the bill reads, Murray, it doesn't allow that option. It seems to me either you FIRP it or it goes down the tube, wind it up.

The Chairman: What amendment G-2 does—I was just reading it—basically, is tighten up the process to the extent that in order to FIRP, the corporation—the CDIC—says:

and after having taken into account whether a transaction or series of transactions referred to in subsection 39.19(1) is reasonably likely to be completed

So there has to be a reasonable assurance that they have a deal in order to have the FIRP in the first place. You're right that it could fall apart, but—

• 1610

Mr. Rodriguez: People can back out of things, and what you have on a Sunday you may not have Tuesday.

Mr. King: When you're dealing with this size of transactions, you arrange it so it's very unlikely they can back out.

This is a case where the views I'm hearing, it seems to me, are to some extent on different sides of the issue. I picked up a concern from the CBA when I met them on two occasions with their committee that deals with financial institutions, chaired by Cliff Shirley. On the first occasion the concern was expressed that they did not want CDIC getting into a situation where they did not have a clear exit. They didn't think it was appropriate for CDIC to be trying to run a financial institution. Indeed, I see the amendment the chairman has drawn our attention to as responding to a concern the CBA expressed in the first meeting, and I followed up and confirmed it with them in the second meeting. They didn't think it was appropriate for CDIC to be running an institution like that.

When you talk about the FIRP process, when the superintendent determines that an institution is non-viable, the CDIC board then has to look at that. The CDIC board has a number of objectives it is supposed to meet, and it is supposed to do this in a cost-effective manner. So you could have a situation where the CDIC board would review that and say that a company... Unfortunately, the idea of the FIRP is to get them early and to get them while they still have reasonably high value, but unfortunately, if for some reason there was a massive shock or some other problem and you couldn't get it early, the losses are very large. CDIC would then be in a position to say it did not feel it would be appropriate to FIRP this institution. They would be inclined to liquidate it.

I think they would then be in a position to communicate this to the government, to say that given that cost minimization is one of the things they have to look at, they feel they cannot afford to do so and it would not be effective

[Translation]

Le président: Sauf que, John, dans pareil cas, vous avez deux options: vous avez celle de liquider—option qui existe toujours—ou celle de demander au Parlement d'approuver une dépense qui permettrait de procéder à la réhabilitation de l'institution. Je pense que l'amendement. . .

M. Rodriguez: Mais, Murray, le projet de loi tel qu'il est libellé ne permet pas cette option. Je comprends qu'il y a ou bien restructuration ou bien liquidation.

Le président: L'amendement G-2—et je viens de le lire—resserre essentiellement le processus en prévoyant que pour procéder à une restructuration, la SADC doit:

et après avoir déterminé si les opérations visées au paragraphe 39.19(1) seront probablement terminées

Ainsi, avant qu'il n'y ait restructuration, il faut avoir des raisons suffisantes de croire que les opérations seront probablement terminées. Vous avez raison de dire que cela pourrait échouer, mais. . .

M. Rodriguez: Les gens peuvent toujours se désister, et ce qui est possible un jour peut fort bien ne plus l'être le lendemain.

M. King: Généralement, quand il s'agit de transactions aussi importantes, on s'arrange pour que les gens ne puissent pas se désister

J'ai l'impression que les points de vue s'opposent dans une certaine mesure. J'ai rencontré deux fois le comité de l'ABC qui s'occupe des institutions financières et que préside Cliff Shirley, et j'ai dénoté une certaine inquiétude. La première fois, ils ont dit qu'ils craignaient que la SADC se retrouve dans une situation qui ne laisserait aucune issue aux banques. Les banquiers trouvaient que la SADC n'avait pas à administrer une institution financière. D'ailleurs, je pense que l'amendement que le président nous a signalé répond à cette inquiétude soulevée lors de la première réunion. Je l'ai d'ailleurs confirmé à l'ABC lors de la deuxième réunion. Pour les banquiers, la SADC n'a pas d'affaire à administrer une telle institution.

Quant à la restructuration des institutions financières, lorsque le surintendant détermine qu'une institution n'est plus viable, le Conseil d'administration de la SADC doit examiner la question. Il est censé atteindre un certain nombre d'objectifs, et le plus économiquement possible. Alors, le Conseil d'administration de la SADC pourrait revoir et déclarer qu'une compagnie: ... Malheureusement, la raison d'être de la restructuration, c'est de détecter les problèmes tôt, au moment où les institutions ont encore une valeur raisonnablement élevée. Or, si pour une raison ou pour une autre un problème grave surgit tout d'un coup et empêche d'intervenir assez tôt, les pertes seront énormes. La SADC pourrait alors déclarer qu'il n'est pas opportun de restructurer l'institution financière en cause et opter plutôt pour la liquidation.

Parce qu'on lui a dicté d'agir le plus économiquement possible, la SADC pourrait justifier sa décision auprès du gouvernement en disant qu'elle ne peut pas se permettre de restructurer une institution en difficulté. Ce serait alors au

for them to do so with this particular institution. It would then be for a minister to decide, on the basis of federal funds, on the basis of federal funds combined with industry funds or provincial funds, to try to bring enough money to the table that it would be cost-effective for CDIC to do the FIRP. That's how that would operate. Then, obviously, the various bodies providing the funds would have to seek their authority. If federal funds were to be provided, that's how it would have worked.

My interpretation of the Estey process is that if you had had that in place in 1985, the government would not have had to come to Parliament in the spring of 1985 to get funds advanced to put the first—what was it?—\$79 million in, and then they would not have had to come back to Parliament to get the \$800—pardon?

Mr. Blenkarn: It was \$155 million.

Mr. King: But not all of that came from the federal government.

Mr. Blenkarn: No, \$75 million from the federal government and—

Mr. King: But they wouldn't have had to come to Parliament then to get the \$75 million, and they wouldn't have had to come to Parliament in the fall to get the \$800 million to pay out the uninsured depositors.

The Chairman: In that particular situation, the government came to Parliament to get the \$75 million to keep the bank going. Parliament approved it, and the condition put up by the NDP was that this committee would then do an inquiry, which we then did. That was the condition on which Parliament approved it in one day.

Mr. Rodriguez: The other question we raised with you last time you were here was about the provincially incorporated financial institutions. You took out your little black book, and I didn't know if you were putting a phone number or something down there, but you scribbled in it and said you were taking note of this and were going to go off and consult. Now, I notice you didn't bring any amendments—at least a quick glance at them that says we can FIRP the damned things.

Mr. King: We did in fact talk to our contacts at the provinces. Not all of them felt concerned about any amendment that would imply that the federal government would impose this process on them, but all of them felt the FIRP process was a useful tool, a useful addition to the regulatory process. All of them indicated a willingness to look at the possibility of trying to pass parallel legislation at the provincial level. Obviously, at this stage officials can't commit their governments to this—

**Mr. Blenkarn:** Do you agree with Mr. Baird that while we might have some difficulty with respect to FIRPing stock, if we just FIRPed assets, that would be an insolvency bankruptcy type of system, making sure that creditors are paid, and that we would be within our rights to do that?

## [Traduction]

ministre de décider, d'après les fonds dont il dispose et les montants provenant de l'industrie ou des provinces, s'il y a assez d'argent pour que la restructuration de l'institution financière par la SADC soit rentable. C'est ainsi que les choses se feraient. Évidemment, les divers organismes bailleurs de fonds devraient obtenir une autorisation. C'est ainsi que les choses se passeraient si le Trésor fédéral fournissait des fonds.

Si je comprends bien le processus Estey, s'il avait existé en 1985, le gouvernement n'aurait pas été obligé de s'adresser au Parlement, au printemps de 1985, pour obtenir 79 millions de dollars d'abord et puis, par la suite, 800 millions de dollars—je vous demande pardon?

M. Blenkarn: C'était 155 millions de dollars.

M. King: Mais la somme ne provenait pas uniquement du gouvernement fédéral.

M. Blenkarn: C'est vrai, il y avait 75 millions de dollars du gouvernement fédéral et...

M. King: Donc, le ministre n'aurait pas été obligé de demander au Parlement 75 millions de dollars et plus tard, à l'automne, de redemander 800 millions de dollars pour rembourser les dépôts non assurés.

Le président: Dans ce cas-là, le gouvernement a demandé au Parlement 75 millions de dollars pour maintenir la banque à flot. Le Parlement a approuvé cette dépense à une condition, imposée par le NPD, que notre Comité fasse une enquête, ce que nous avons fait. C'est à cette condition que le Parlement a donné son autorisation la journée même.

M. Rodriguez: L'autre question que nous avons soulevée la dernière fois que vous avez comparu concernait les institutions financières qui ont des chartes provinciales. Vous avez sorti votre petit calepin noir, et j'ignore si vous y avez inscrit un numéro de téléphone ou quoi, mais vous y avez griffonner quelque chose en expliquant que vous en preniez note et que vous alliez vous renseigner. Je constate que vous ne présentez aucun amendement—du moins à première vue—qui permette la restructuration des institutions provinciales.

M. King: Nous avons effectivement discuté avec nos contacts aux gouvernements provinciaux. Quelques—uns seulement se sont inquiétés d'un amendement qui pourrait sous—entendre que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de leur imposer un tel processus, mais tous ont trouvé que le processus de restructuration serait utile s'il s'ajoutait au processus de réglementation. Tous étaient disposés à envisager l'adoption d'une loi provinciale correspondante. Évidemment, les fonctionnaires ne peuvent pas engager leur gouvernement pour l'instant...

M. Blenkarn: Êtes-vous du même avis que M. Baird selon lequel il pourrait être difficile d'inclure les actions dans la restructuration des institutions, et que si l'on ne tenait compte que des avoirs, le système s'apparenterait aux faillites pour les insolvables, c'est-à-dire qu'on s'assurerait du remboursement des créanciers, ce que nous aurions le droit de faire?

• 1615

It would seem to me that this approach might be the answer to any federal-provincial problem. You would only be going after the assets that were in any way involved in the insurance process as opposed to assets that might be of a trust nature in terms of managing estates or of an insurance nature or something similar, for which you would be licensed or incorporated under provincial legislation and would really be a provincial company.

Mr. King: Can I be permitted a long answer to that question, but one that will be helpful? There has been some interest in this asset seizure model. The Canadian Bankers' Association also had some interest in this subject and suggested we look at the American model. I did have some conversations with a few people at the FDIC and was delighted to learn that there are 51 American models, because when the FDIC operates as a receiver for an estate the bank can operate under the legislation of that particular state.

In any event, the way the FDIC operates when they do what I think the CBA has in mind for the asset seizure model... My understanding of the CBA's principal concern is that there is an excessive tendency to save the uninsured depositors, and its members feel that uninsured depositors ought to lose money in a failure of a financial institution and that doing so is a useful aid to market discipline. Again, I am not a lawyer and I have been trying to get to the bottom of the approach. The FDIC essentially goes in as a receiver, which I would interpret as being close to the role of a liquidator. It provides transfer deposits, i.e., pays out the insurance fund by providing a transfer deposit at a new institution, in cases where the uninsured depositors are left behind.

I might note in passing that in 99% of the cases the uninsured depositors are paid off in the U.S. and that only in 1% of the cases are they not paid off by the deposit insurer.

Mr. Blenkarn: That's what is happening in Canada today, isn't it?

Mr. King: No, and because I had anticipated that question, I did have those numbers calculated. In Canada, the proportion of insured deposits that are uninsured and are paid off by the insurer, i.e. the CDIC, is just over one-third. So that proportion compares to—

Mr. Blenkarn: No. Let's not restrict ourselves to the CDIC-

Mr. King: Yes. If you add in the government-

Mr. Blenkarn: If we include the government, I think-

Mr. King: Yes, that is a fair point and I have that number in my head, too. That pushes the proportion up to 90%.

The Chairman: I told him to be prepared when he came today, and obviously he took that advice seriously.

Mr. Blenkarn: I thought the figure would be higher.

Mr. King: No.

Mr. Blenkarn: I remember that with an institution, and if you take even—

The Chairman: There have been a few burns.

[Translation]

Il me semble que ce pourrait être la solution à tout litige fédéral-provincial. On ne s'occuperait que des avoirs reliés d'une façon quelconque à l'assurance-dépôt, et non pas aux avoirs tels les successions où l'institution agit à titre de fiduciaire, par exemple, et pour lesquels on aurait une charte provinciale, c'est-à-dire que l'institution serait en fait provinciale.

M. King: M'autorisez-vous à donner une réponse longue mais très utile? On s'est intéressé à la formule de saisie des avoirs. L'Association des banquiers canadiens s'est aussi intéressée à la question et nous a suggéré d'étudier la formule américaine. J'ai eu quelques conversations avec des gens de la FDIC et j'ai été ravi d'apprendre qu'il existait 51 modèles américains, parce que lorsque la FDIC agit comme administrateur d'une succession, la banque peut agir en vertu de la loi de l'État visé.

De toute façon, la formule de la société américaine que l'ABC avait en tête pour la saisie des avoirs... Je crois comprendre que ce qui inquiète surtout l'ABC, c'est la tendance à trop souvent rembourser les dépôts non assurés. Or, les membres de l'ABC croient que les déposants devraient perdre de l'argent lorsqu'une institution financière fait faillite parce que cela contribue à maintenir la discipline dans le marché. Je ne suis pas avocat, mais j'ai essayé d'aller au fond des choses. La FDIC sert exclusivement d'administrateur et jouerait ni plus ni moins le rôle de liquidateur. Elle s'occupe du transfert des dépôts, c'est-à-dire qu'elle verse le montant de l'assurance à une nouvelle institution, lorsque les déposants non assurés sont laissés pour compte.

Je signale en passant que, dans 99 p. 100 des cas, les déposants non assurés sont remboursés aux Etats-Unis. Seulement 1 p. 100 d'entre eux ne le sont pas par l'assurance-dépôt.

M. Blenkarn: C'est ce qui se produit aussi au Canada, n'est-ce pas?

M. King: Non, et comme j'avais prévu la question, j'ai fait faire les calculs. Au Canada, seulement un peu plus du tiers des dépôts non assurés sont remboursés par la SADC. Donc la proportion se compare à...

M. Blenkarn: Non. Tenons-nous-en à la SADC...

M. King: Oui. Si vous ajoutez le gouvernement. . .

M. Blenkarn: Si nous ajoutons le gouvernement, je crois. . .

M. King: Oui, vous avez raison et j'ai aussi ces chiffres en tête. La proportion est alors de 90 p. 100.

Le président: Je lui avais dit de bien se préparer pour la réunion. Il a pris mon conseil au sérieux.

M. Blenkarn: Je pensais que la proportion serait encore plus élevée.

M. King: Non.

M. Blenkarn: Je me souviens que, pour une institution, si on prend seulement. . .

Le président: On a tout de même été échaudé quelques fois.

Mr. King: If you take 1991 as an example, CDIC dealt with three institutions last year: Standard Trust, on a liquidation; Bank of Credit and Commerce of Canada, on a liquidation; and Saskatchewan Trust, liquidation. They were 100% liquidations; there was no pay-off of uninsured depositors.

**Mr. Blenkarn:** I appreciate that fact, but in effect, the uninsured depositors were virtually paid off in all those cases, except for Standard Trust.

The Chairman: I am not too sure-

**Mr. King:** No. In all three cases the companies went through a liquidation process, which is what I am coming back to.

I told you about the U.S. model. You pay out the insured deposits, put the new insured deposits in the buying bank, transfer the good assets to the buying bank, and sell the branch or branches to the buying bank. This is what CDIC did in the case of Standard Trust. CDIC sold the branches to Laurentian, provided that the—and this was approved and they sold the... When I say "they", I should be careful.

Mr. Blenkarn: They sold the good deposits.

Mr. King: They did not do so. The liquidator—and the CDIC obviously, as the major creditor, worked quite closely with the liquidator—went to the judge supervising that liquidation, and a proposal was made to the judge and approved by the court that a certain block of assets be sold at such and such a price and that a branch network be sold at such and such a price, which the court also approved.

A key element in that process was that the CDIC made an arrangement with the Laurentian Bank that the insured depositors would receive their payment as deposits in the new Laurentian Bank and had the right to either withdraw their deposits as their payment or stay. Obviously, when these people came in to collect their money, Laurentian Bank tried to persuade them what a good idea it would be to keep on dealing with this same branch and with Laurentian Bank.

• 1620

So the U.S. model and the model CDIC used against Laurentian are the same. The one difference—and it's very much a practical difference, in terms of this "weekend merger"—is that it was about 12 weeks from the time Standard Trust went into liquidation until the Laurentian Bank deal, and that flows from the fact that it had a large number of branches and a large number of depositors, and there's a \$60,000 insurance limit, and so it takes CDIC some time to go into the branch and consolidate all those accounts, so that they add up and so that they don't pay anyone over the insurance limit.

I asked the FDIC about this. Of course, they have a very different system, with a much larger number of smaller banks. The person I talked to had been in charge of that process for a number of years. His judgment was that you couldn't do this type of operation on a going-concern, over-the-weekend basis, unless the institution was less than \$40 million or \$50 million in size.

The Chairman: And probably didn't have a substantial branch network.

[Traduction]

M. King: Prenez 1991, par exemple. La SADC a liquidé trois institutions l'an dernier: Standard Trust, la Banque de crédit et de commerce du Canada, et la Saskatchewan Trust. Toutes ont été liquidées entièrement sans que les dépôts non assurés soient remboursés.

M. Blenkarn: Je le sais, mais en fait, les dépôts non assurés ont presque tous été remboursés, à l'exception de ceux de Standard Trust.

Le président: Je ne suis pas certain...

M. King: Non. Dans les trois cas, les compagnies ont été liquidées et c'est à cela que je veux en venir.

Je vous ai parlé du modèle américain. On rembourse les dépôts assurés, on verse de nouveaux dépôts assurés à la banque qui achète et on lui transfère aussi les avoirs et les succursales. C'est ce que la SADC a fait pour Standard Trust. Elle a aussi vendu les succursales à la Laurentienne, à condition que—et cela a été autorisé—et on a vendu... Quand je dis «on», je dois faire attention.

M. Blenkarn: On a vendu les bons dépôts.

M. King: Non. Le liquidateur—et la SADC, à titre de créancier principal, a évidemment travaillé en étroite collaboration avec lui—a fait une proposition au juge qui supervisait la liquidation et celui-ci a autorisé la vente d'un bloc d'avoirs à un prix donné ainsi que la vente d'un réseau de succursales au prix convenu.

L'élément-clé de cette façon de procéder, c'est que la SADC a convenu avec la Banque Laurentienne que les déposants assurés seraient payés sous forme de dépôts à la nouvelle Banque Laurentienne et qu'ils auraient le droit de retirer leurs dépôts ou de demeurer clients. Quand les gens ont voulu retirer leur argent, la Banque Laurentienne a évidemment tenté de les convaincre que ce serait une bonne idée de continuer de faire affaire avec la même succursale sous son nouveau nom.

Donc, dans le cas de la Laurentienne, la SADC a suivi la formule américaine. La seule différence, c'est qu'aux États-Unis ce sont des fusions d'une fin de semaine, alors qu'ici il a fallu douze semaines depuis la mise en liquidation de Standard Trust jusqu'à la transaction avec la Banque Laurentienne. Cela s'explique par le grand nombre de succursales et de déposants et par l'assurance des dépôts jusqu'à concurrence de 60,000\$ seulement. Il faut donc un certain temps avant que la SADC n'arrive à regrouper tous les comptes des diverses succursales. C'est pour éviter de rembourser à quelqu'un plus que le montant assuré.

J'ai interrogé la FDIC à ce sujet. Évidemment, le système américain est très différent puisqu'il y a là-bas beaucoup plus de petites banques. La personne à laquelle j'ai parlé s'occupait du processus depuis plusieurs années. Selon elle, on pouvait régler une telle affaire en une fin de semaine seulement si l'institution valait moins de 50 millions de dollars.

Le président: Et si elle n'a pas tout un réseau de succursales.

Mr. King: It would probably have one branch, or maybe two. There are very few, if any, institutions like that in Canada.

 $\mathbf{Mr}.$  Blenkarn: You did the Bank of British Columbia in pretty short order.

Mr. King: But you didn't leave anyone behind. If you're going to leave... As I said, for some people the appeal of the asset seizure model is that it imposes a penalty on the uninsured depositors. You're going to leave the uninsured depositors behind. You have the practical problem of sorting them out from the insured. If you have a large organization, that is going to take you several weeks, so you can't do the going concern.

The other point he made—and again, they have many more transactions—is that when they look at doing these transactions, the potential buyers often have a view about whether they would like to get just the insured deposits, or the insured and the uninsured, and I made two points that are reasonably obvious when you think about it.

One was that the people who in his case have more than 100,000 in the bank, or in the Canadian case more than 60,000, are the wealthier—

Mr. Blenkarn: That's right.

Mr. King: —and more attractive customers. Second, if you do this thing over a weekend, what happens when you leave the uninsured depositors behind is that the new buyer is on the front line in dealing with these customers, although in a sense it's the FDIC that did the deal, but they're back in Washington. The new buyer is in the branch, and they're very reluctant to be in a situation in which they have a whole bunch of customers, again presumably the wealthier customers, perhaps community leaders, in the lobby saying that they had a deposit of \$150,000 and asking to have it back. Explaining to people that you can only give them \$100,000 and that the \$50,000 is gone is not very appealing, so what they tend to find—

The Chairman: I wouldn't want to be the teller at that bank.

Mr. King: —is that the buyer says he doesn't want to buy with that kind of hassle. He wants to buy only if you're going to pay off all the uninsured, because he doesn't want to alienate the wealthiest and most important customers and try to build his business while he has eight community leaders in the lobby of the bank throwing fits about getting their money back while he's trying to persuade other people they should stay with him

**Mr. Rodriguez:** You'd pay off 100% of the uninsured depositors.

Mr. King: That's what I'm saying. The experience in the U.S.A. is 99%, and they've been criticized for this. There's certainly pressure in the U.S. for them to do less of that and to put more penalty on the uninsured depositors.

Mind you, the losses suffered in the U.S.A. have been much greater than in Canada. The kind of problem, the kind of burden on the deposit insurance system is of a totally different order of magnitude.

[Translation]

M. King: Normalement, ces banques n'ont qu'une ou deux succursales. On retrouve très peu d'institutions financières comparables au Canada.

M. Blenkarn: Vous avez réglé assez rapidement le dossier de la Banque de la Colombie-Britannique.

M. King: Mais tout le monde a été remboursé. Sinon... je le répète, ce que certains aiment dans la formule de la saisie des avoirs, c'est que les déposants non assurés sont punis. On ne les rembourse pas. Il faut évidemment trier les non assurés des assurés. S'il s'agit d'une grande institution, il faudra des semaines pour le faire. Pendant ce temps, on ne peut pas s'occuper de l'actif à long terme.

Il a fait une autre observation—et là encore, il y a beaucoup plus de transactions aux États—Unis qu'ici—c'est que les acheteurs intéressés ne veulent pas nécessairement avoir les dépôts non aussrés avec les dépôts assurés. J'ai alors fait deux remarques qui tombent sous le sens quand on y pense un peu.

Premièrement, ceux qui ont plus de 100,000\$ à la banque, aux États-Unis, ou plus de 60,000\$, au Canada, sont les clients les plus riches...

M. Blenkarn: C'est vrai.

M. King: ...et les plus intéressants. Deuxièmement, si tout se règle en une fin de semaine, lorsque les déposants non assurés sont laissés pour compte, c'est le nouvel acheteur qui doit traiter avec eux, car même si c'est la FDIC qui a conclu la transaction, leurs bureaux sont à Washington. Le nouvel acheteur, lui, est représenté à la succursale même et ils ne veulent généralement pas se retrouver face à face avec les clients, probablement les plus riches et les plus importants de l'endroit, qui réclament leur dépôt de 150,000\$. Avoir à expliquer qu'ils ne récupéreront que 100,000\$ des 150,000\$ qu'ils ont déposés, ce n'est pas très agréable. Alors généralement,...

Le président: Je ne voudrais pas être au guichet à ce moment-là.

M. King: ... l'acheteur intéressé se désiste. Il n'est prêt à acheter que si les dépôts sont remboursés intégralement, parce qu'il ne veut pas se mettre à dos les clients les plus riches et les plus importants. Comment peut-on espérer convaincre les gens de continuer à faire affaire avec la banque, s'il y a huit piliers de la communauté au guichet qui exigent de récupérer tout leur argent.

M. Rodriguez: C'est ainsi qu'on rembourse les dépôts non assurés intégralement.

M. King: C'est ce que je veux dire. C'est pour cette raison que 99 p. 100 des dépôts sont remboursés aux États-Unis, et on leur reproche cela. On y exerce des pressions pour que les dépôts non assurés ne soient pas remboursés et que les déposants soient en peu punis.

Remarquez qu'aux États-Unis, les pertes sont bien supérieures à celles au Canada. Les fardeaux de l'assurance-dépôt au Canada et aux États-Unis sont incomparables.

Mr. Rodriguez: Wouldn't that make rehabilitation more attractive, then, if you have the situation you just described?

Mr. King: Again, I think that the-

The Chairman: Who is going to rehabilitate is the question. Is the CDIC going to run an organization or a bank until it's going well again? That's the difficulty.

Mr. King: The problem is if you have a rehabilitation situation, and you've canvassed, let's say for the sake of the argument... You want to rescue this institution, and the Royal Bank won't touch it with a 10-foot pole. The Bank of Commerce won't touch it with a 10-foot pole; the TD won't touch it with a 10-foot pole; the CIBC won't touch it with a 10-foot pole, so you should take it over and run it. That's doesn't have a great deal of appeal. What is it that everyone else understands when they're unwilling to do this?

The key issue is the money. Our experience has been that if you're prepared to put enough money on the table—

The Chairman: Somebody will take it.

Mr. King: —someone will take it, and so the issue is money. The point is, given CDIC's concern—you know, it has objectives to meet, but it also has to worry about cost minimization—if it doesn't feel it can pay the price, it then comes to the government. So if you have the money, the problem can be solved. You show up with a cheque-book and people are very happy to accommodate you.

• 1625

Ms Callbeck: I want to go back to the question Mr. Rodriguez raised about what Mr. Justice Estey said about giving the option. We had a witness here, Mr. James Baillie, who said in his estimation—and I understand he's had a lot of experience along this line—

Mr. King: He has.

Ms Callbeck: —the asset seizure model, he thought, would probably be used 75% of the time. So my question is, why do we not give CDIC, in the legislation, the authority to pick either model?

The Chairman: But the asset model that he has experience with is the model that is proposed paragraph 39.19.(1)(c) on page 10. This parallels the language in the Bank Act under which the Bank of B.C. and the Continental Bank deals were done.

Mr. Blenkarn: Well, not entirely. You still wind up owning the company. When you take a look at proposed subsection 39.29, the amount of compensation is compensation to dissenting shareholders or subordinated debt that is appraised. If you still own the balance—in other words, you still own the shell and whatever other assets and liabilities you haven't had sold—then you're in the position of compensating people for their shares, or for their subordinated debt.

You know, you haven't put anybody in liquidation, and if you do liquidate, you do put them in receivership—then aren't you in a compensation problem? You have to buy these people's shares out, then. You've FIRPed their shares; they're entitled to get paid for them.

[Traduction]

M. Rodriguez: Dans une telle situation, ne vaudrait-il pas mieux renflouer l'institution?

M. King: Je pense que. . .

Le président: Mais alors, qui va s'en charger. Est-ce que la SADC devrait administrer la banque jusqu'à ce que les affaires aillent mieux? C'est ça le problème.

M. King: Le problème, c'est que si on remet à flot une banque, et que, par exemple... Supposons qu'on veuille préserver une institution et qu'aucune banque n'accepte de s'en occuper, que ce soit la Banque Royale, la Banque de Commerce, la Toronto Dominion ou une autre. La SADC serait obligée de s'en charger. Ce n'est pas vraiment intéressant. Qu'est—ce qui fait que toutes les autres refusent de s'en mêler?

C'est une question d'argent. Nous avons constaté que si l'on avance suffisamment d'argent. . .

Le président: Quelqu'un va reprendre l'affaire.

M. King: . . . quelqu'un va accepter. C'est donc une question d'argent. Vous savez, comme la SADC doit chercher à atteindre certains objectifs tout en minimisant les coûts, si elle ne croit pas pouvoir y mettre le prix, elle s'adresse au gouvernement. Autrement dit, quand on a l'argent, le problème se règle, et alors on trouve toujours des gens pour rendre service.

Mme Callbeck: J'en reviens à la question que M. Rodriguez a posé au sujet de l'alternative proposée par le juge Estey. Un des témoins que nous avons entendus, M. James Baillie, a dit que selon lui... et je crois comprendre qu'il a énormément d'expérience dans ce domaine...

M. King: C'est vrai.

Mme Callbeck: ...le modèle de la saisie des avoirs serait probablement utilisé les trois-quart du temps. Je me demande donc pourquoi la loi ne donnerait pas à la SADC le pouvoir de choisir entre les deux modèles?

Le président: Mais celui des avoirs qu'il connaissait bien, est celui que propose l'alinéa 39.19.(1)c) à la page 10 du projet de loi. On reprend le libellé de la Loi sur les banques aux termes duquel on a conclu les transactions pour la Bank of British Columbia et la Banque continentale.

M. Blenkarn: Pas tout à fait. On reste tout de même propriétaire de la compagnie. Selon l'article 39.29 du projet de loi, le montant de l'indemnité à verser aux opposants pour les actions et les dettes subordonnées est celui de l'évaluation. Celui qui possède le reste—c'est-à-dire les autres avoirs et éléments de passif qui n'ont pas été vendus—doivent indemniser les gens pour leurs actions et pour les dettes subordonnées.

On n'avait liquidé aucune institution, mais si cela se produisait, si vous mettiez une institution en faillite, n'auriez-vous pas un problème d'indemnisation? Vous seriez obligé de racheter les actions. Si les actions ont fait l'objet d'une restructuration, leur détenteurs ont le droit d'être payés.

**Mr. King:** But I'm not sure if I understand. Are you suggesting if you were to use the asset seizure model there would be no compensation to shareholders?

Mr. Blenkarn: I think there'd be no compensation other than the compensation you might obtain from a receiver if the receiver made an improvident sale of the assets that were sold. That would be the end of the compensation. It would seem to me, though, under the FIRP the way you have it, your obligation is there to compensate shareholders.

Unless you can show the thing is bankrupt, the argument is going to be by the shareholders that you sold part of it but you didn't sell all of it; however, you took the shares and you put yourself in the position of shareholder—you became owner instead of just a liquidator, in a sense, on a rather statutory liquidation scheme.

That's essentially what you've got if you just go after assets. You have some sort of system by which, instead of having to go to court, you essentially go the minister. The minister lets you overnight grab certain assets. You grab those assets and sell them.

The Chairman: Don, I think there's a legitimate question here, though. If you take the assets, how many liabilities do you take at the same time? Do you take—

Mr. Blenkarn: Well, whatever liabilities go with the assets.

The Chairman: Yes, but what you're doing here is rewriting the bankruptcy bill in terms of the preference, because you're deciding at what level you're going to take...who's going to be preferred, so to speak, and go with the assets and who's not, who's going to be left with zero.

Ms Callbeck: Along with this act you have to take all the assets, all or substantially all of the assets.

The Chairman: Take all or substantially all of the assets, but what do you do with the liabilities? There's a level of liabilities here that would be staggered that under a liquidation—

Ms Callbeck: The assumption of all or substantially all of its liabilities.

The Chairman: Yes.

Mr. King: That's what you get down to, it seems to me; that's what was in a sense the policy issue in the asset seizure model we discussed. I mentioned this conference I attended with—well, "conference" is a little elaborate, there were about a dozen and half lawyers in a room—a couple of weeks ago with Jim Baillie.

The key issue is which liabilities you can leave behind, or how you handle that. There is a range of models. One model, in a sense, would allow CDIC to strip out the best assets, in a sense give itself a priority over the other creditors. I think most people felt that was perhaps not fair. It wasn't obvious why CDIC should get a preference over other creditors. Some would leave behind, would only rescue, would in a sense leave the distribution...you know, balance between the creditors, the insured depositors and the other creditors, or the deposit insurer and the other creditors. They would take out the insured depositors—and I think this is what the CBA would recommend—and leave the uninsured behind. Jim

[Translation]

M. King: Je ne suis pas certain de vous suivre. Voulez-vous dire que si l'on optait pour le modèle de la saisie des avoirs, les actionnaires ne seraient pas indemnisés?

M. Blenkarn: Je crois que la seule indemnité qu'ils recevraient serait celle versée par le syndic, et s'ils vendaient les avoirs à perte, il n'y en aurait pas. Il me semble que la restructuration des institutions est prévue de sorte que vous avez l'obligation d'indemniser les actionnaires.

À moins que vous n'arriviez à prouver que l'établissement est en faillite, les actionnaires pourront prétendre qu'une partie seulement de la compagnie a été vendue. Toutefois, si vous reprenez les actions, vous devenez vous-même actionnaire, c'est-à-dire propriétaire plutôt que simple liquidateur, en quelque sorte, selon une formule de liquidation prévue par la loi.

C'est ce qui se passera si l'on ne s'occupe que des avoirs. Le système actuel, c'est qu'au lieu de s'adresser aux tribunaux, on s'adresse au ministre. C'est le ministre qui vous laisse saisir et vendre rapidement certains avoirs.

Le président: Don, je crois que vous avez une question bien légitime. Lorsque vous saisissez les avoirs, combien d'éléments de passif prenez vous en même temps? Est-ce que...

M. Blenkarn: Eh bien, tout le passif qui va avec l'actif.

Le président: Oui, mais cela revient à modifier la Loi sur la faillite selon certaines préférences, puisqu'on décide à quel niveau on va prendre... Qui sera créancier prévilégié, en quelque sorte, et profitera des avoirs, et qui ne récupérera rien?

Mme Callbeck: Selon le projet de loi, il faudra prendre tous les avoirs ou presque.

Le président: Tous les avoirs ou presque, mais le passif? Certains éléments du passif devraient être échelonnés et s'il y a liquidation...

Mme Callbeck: On sous-entend tout le passif ou presque.

Le président: Oui.

M. King: J'ai l'impression que cela revient au même. C'était en un sens la question politique dont on a discuté au sujet du modèle de la saisie des avoirs. Je vous ai parlé de cette mini-conférence—nous étions en fait une quinzaine d'avocats—à laquelle j'ai participé avec Jim Baillie il y a deux ou trois semaines.

La question clé consiste à déterminer quels éléments du passif on peut laisser tomber, et comment procéder. Il y a plusieurs formules. L'une permettrait à la SADC de récupérer les meilleurs avoirs, autrement dit de se donner la priorité sur les autres créanciers. Pour beaucoup, ce serait injuste. On ne comprend pas pourquoi la SADC devrait avoir la priorité sur les autres. Certains laisseraient le partage se faire entre les créanciers, les déposants assurés et les autres créanciers, ou entre l'assureur des dépôt et les autres créanciers. On voudrait que les déposants assurés soient indemnisés—c'est ce que recommanderait l'ABC—et que les autres soient laissés pour compte. Jim Baillie, quand je lui en

Baillie, when I talked to him today, suggested that he would take the uninsured but leave those other liabilities behind.

• 1630

When I talked at the conference, different people had different views. There is a nice question as to what is appropriate or fair in these things. In any liquidation process where there is a negative net worth, it's in a sense inherently unfair because there is not enough to go around for everybody. The value judgment that an uninsured depositor that is a large corporation with \$1 million should be transferred if there is a legal liability...I mean, suppose it was someone who was injured in the branch through the negligence of the company. They were seriously injured. They have successfully sued and have been awarded a damage award, and before they manage to collect, you do an asset seizure—

**Mr.** Blenkarn: Aren't we mixing all the apples and oranges here? When you grab the assets and sell them, you do it that way to preserve the going-concern feature of the banking institution. The money you receive out of your sale goes into the pot, and presumably if there is not enough there, then it is paid out *pro rata* to the creditors in the ordinary course. One of the creditors happens to be CDIC. In other words, CDIC surely can't put itself in a position of being the only creditor to get all its liabilities covered because it happened to have a ministerial order to FIRP.

Mr. King: Okay, we agree on that.

Mr. Blenkarn: Isn't the essence of the FIRP the ability to make sure the institution doesn't fritter itself away over a period of time, and that we move expeditiously? So the assets and, being a branch network, all the things that go with a going concern are sold off, and when you come to the liquidation procedure there is a lot more in the pot than there would otherwise be. Isn't that really what you are trying to accomplish?

Mr. King: If you have a situation with a company with weak assets, and you feel the liabilities ought to be transferred because you are not willing to make arbitrary choices about who should be left behind, you would typically be a shortage. There wouldn't be money because the buyer would be accepting more liabilities than the buyer would be accepting assets. You wouldn't be putting cash into the situation—

Mr. Blenkarn: Suppose you go into an ordinary liquidation. The CDIC pays out depositors, and if it can get someone else to pay those depositors for it, that's fine, but when we come to the end of the road, the CDIC is an ordinary creditor with all the other ordinary creditors of that institution. If at the end of the road you pay out 80¢ on the dollar, the CDIC gets 80¢ on the dollar.

Mr. King: Right.

Mr. Blenkarn: All right. Well, all the CDIC presumably wants out of this thing is the right to get in quick so that instead of getting 80¢ on the dollar as a creditor, it might get 95¢ on the dollar.

Mr. King: Along with everyone else, sir?

[Traduction]

ai parlé aujourd'hui, a dit qu'il rembourserait les dépôts non assurés mais qu'il laisserait tomber tous les autres éléments de passif.

À la conférence, les avis étaient très partagés. On peut toujours se demander ce qui est approprié ou juste dans les circonstances. Dans toute liquidation où il y a une valeur nette négative, c'est foncièrement injuste en un sens parce qu'il n'y a pas assez d'argent pour tout le monde. Décider de transférer le dépôt non assuré d'un million de dollars d'une grande société en cas de responsabilité légale, c'est un jugement de valeur... Supposons qu'il s'agisse de quelqu'un lésé par une succursale suite à la négligence de la compagnie. Si c'est grave, l'intéressé peut avoir intenter avec succès une poursuite en dommages et intérêts, mais avant qu'elle puisse faire exécuter le jugement, la Société d'assurance-dépôt saisit l'actif...

M. Blenkarn: Est-ce que vous ne mêlez pas les poires et les oranges? Quand vous saisissez l'actif pour le vendre, vous cherchez à protéger l'existence même de la banque. Le produit de la vente, en présumant qu'il soit assez important, est redistribué aux créanciers proportionnellement à leur dette. Et l'un des créanciers est la SADC. Autrement dit, celle-ci ne peut pas décider quel est le seul créancier dont toutes les créances seront remboursées, uniquement parce qu'elle a un décret ministériel ordonnant la restructuration.

M. King: Très bien, nous nous entendons là-dessus.

M. Blenkarn: La raison d'être du processus de restructuration n'est-elle pas de permettre d'agir rapidement avant qu'une institution ne se désagrège petit à petit? Les avoirs, le réseau des succursales et tout le reste sont vendus, ce qui laisse beaucoup plus d'argent au moment de la liquidation. N'est-ce pas le but de l'exercice?

M. King: Mais si une institution a des éléments d'actif sans grande valeur liquidative, et que vous jugez préférable que les éléments de passif soient transférés parce que vous n'êtes pas disposé à choisir arbitrairement qui sera laissé pour compte, vous manquerez de fonds. Vous n'y gagneriez rien parce que le repreneur aurait plus de passif que d'actif. Il n'y aurait pas d'injection de capitaux dans...

M. Blenkarn: Supposons une liquidation ordinaire. La SADC rembourse les déposants et si elle arrive à trouver quelqu'un pour le faire à sa place, tant mieux, mais au bout du compte, la Société d'assurance-dépôt est un créancier ordinaire au même titre que tous les autres créanciers ordinaires de l'institution. Si les créanciers reçoivent en fin de compte 80 cents au dollar, la SADC ne doit pas recevoir plus.

M. King: C'est exact.

M. Blenkarn: Très bien. Ce que recherche la SADC, c'est probablement le droit d'intervenir rapidement afin de récupérer non pas 80c. au dollar, mais plutôt 95c. au dollar.

M. King: Comme tous les autres créanciers?

Mr. Blenkarn: Yes, along with everybody else. They can never get themselves in a position that is better than anybody else. The fact is that they are ordinary creditors. The only creditor in a better position than the CDIC is the Bank of Canada, in most cases, which lent liquidity money. The Bank of Canada has a preference because it is the Bank of Canada, but everybody else is an ordinary creditor. That's my understanding of the system.

• 1635

**Mr. King:** What I think flows from this model is that that's the way it would work in this process.

The Chairman: That's exactly right. Think of it this way, Don. You'll know that in a good number of these cases the shareholder may very well have other advances and may be an uninsured depositor. The shareholder, in one way or another, may have made deposits or loans, so to speak, to keep the thing going rather than putting in equity capital. It's quite conceivable that some of the uninsured depositors are also related to the shareholders. You talk about the 80%. If the CDIC is going to go in, how will they claw back the 20% from those people?

Mr. Blenkarn: They never can. They can only get paid as creditors, except when they can get someone to assume one of their liabilities. In other words, perhaps somebody will not come after the CDIC for payment of their promissory note or GIC. Somebody else will pay that GIC.

Mr. King: Right. But it seems there are two issues in the asset seizure model. First, you have to provide the capacity for the buyer to take assets if the buyer wants assets rather than shares. That is clearly provided in the act and the language there is similar.

Ms Callbeck: If you take all or substantially all of the assets.

Mr. King: No. The buyer may take 50%, 60% or 70%.

Ms Callbeck: Mr. King, I still come back to the question I asked. In this legislation why can't we give the CDIC the authority to choose the model? You have a problem with that. Do you not have faith in the CDIC? What is the problem?

Mr. King: I think that the CDIC can choose. They've got three choices there. It can, in its role as shareholder, do an asset sale model. If it wants a situation where it leaves the uninsured depositors behind, it can now do that through the winding up process.

The only gap that I'm aware of that's left in a policy sense is giving the CDIC the authority to discriminate among the creditors and leave the uninsured depositors—or some other liabilities—behind without going through the winding up process.

The Chairman: I'm starting to come around to agreeing with the government on this. The question is not so much whether it has confidence in the CDIC; it's whether Parliament should give the CDIC that much authority to act indiscriminately.

[Translation]

M. Blenkarn: Oui. Il ne faut pas que la SADC ait un sort meilleur que les autres. Elle est un créancier ordinaire, rien de plus. Le seul créancier qui est mieux placé que la SADC, c'est la Banque du Canada qui, la plupart du temps, prête des liquidités. C'est elle qui est privilégiée parce que c'est la banque du Canada, mais tous les autres sont des créanciers ordinaires. C'est ainsi que je conçois le système.

M. King: Je pense que le processus fonctionnerait selon ce modèle.

Le président: Absolument. Pensez-y, Don. On saura que dans bon nombre de cas, l'actionnaire pourra recevoir d'autres avances et pourrait avoir des dépôts non-assurés. L'actionnaire, d'une façon ou d'une autre, pourrait avoir fait un dépôt ou obtenu un prêt, si l'on veut, pour maintenir l'institution à flot au lieu d'y avoir investi ses propres capitaux. Il est tout à fait concevable que certains des dépôts non-assurés soient reliés aux actionnaires. Vous avez parlé de 80 p. 100. Si la SADC doit s'en mêler, comment pourra-t-elle récupérer les autres 20 p. 100 de ces gens-là?

M. Blenkarn: C'est impossible. La SADC est payée à titre de créancier, sauf lorsqu'elle arrive à trouver quelqu'un pour assumer certains éléments de passif. Autrement dit, peut-être que quelqu'un ne réclamera pas à la SADC le remboursement d'un billet à ordre ou d'un CPG. Quelqu'un d'autre devra rembourser le CPG.

M. King: C'est vrai. Mais selon moi, le modèle de la saisie de l'actif pose deux problèmes. Premièrement, il faut que le repreneur puisse reprendre des éléments d'actif s'il préfère cela à des actions. C'est prévu expressément dans la loi et le libellé est comparable.

**Mme Callbeck:** Si l'on reprend tous les éléments d'actif ou presque.

M. King: Non. Le repreneur peut garder 50, 60 ou 70 p. 100.

Mme Callbeck: Monsieur King, j'en reviens à la question que j'ai posée. Le projet de loi ne pourrait-il pas donner à la SADC le pouvoir de choisir comment procéder? Vous êtes contre cette idée. Vous ne faites pas confiance à la SADC? Quel est le problème?

M. King: Je crois que la SADC a déjà le choix puisque le projet de loi prévoit trois options. Elle peut, en tant qu'actionnaire, choisir de vendre l'actif. Si elle préfère ne pas s'occuper des dépôts non assurés, elle peut opter pour la liquidation et le partage.

À ma connaissance, la seule faiblesse qui subsiste, c'est que la SADC a le pouvoir de faire des distinctions entre les créanciers et d'abandonner les dépôts non-assurés—ainsi que d'autres éléments de passif—sans passer par le processus de la liquidation.

Le président: Je commence à me rallier au gouvernement. Ce n'est pas tant la question d'avoir confiance ou non dans la SADC, que de se demander si le Parlement devrait lui confier le pouvoir d'y aller au hasard.

**Mr. King:** I might add that the American model is essentially that. I was surprised to learn from the FDIC that they can come in and choose who to pay how much with very little court review.

This is where the claim of Mr. Rodriguez is very good. He's a wonderful fellow and they would pay him off. Then with the next person who comes through the door they say, no, we don't like your looks; we're not paying you. You're stuck with the liquidation. I don't think they would act in such a capricious way but they do have that power.

The Chairman: This is a pretty brutal bill here. We're giving a lot of authority to confiscate people's property. At the time when some of us have been talking about property rights, this flows right against that. I'm wondering whether or not we do want to give the increased authority to the CDIC beyond what's here.

Mr. King: When I asked people to look at what this implied in terms of leaving other liabilities behind, I got such interesting questions. What should we do with the deposits on the New York branches? What should we do with the bankers' acceptance guarantees?

You're getting into expropriating depositors in other countries if you're going to leave the uninsured depositors behind and if you're talking about one of the major chartered banks.

**Mr. Rodriguez:** In choosing the model or the decision to FIRP, is there anything in the bill that puts an injunction on the CDIC to do it so that there's a minimum cost to taxpayers?

Mr. King: First, the CDIC does not cost taxpayers, as such, anything. The CDIC has its own deposit insurance fund and they raise the funds for that through the deposit insurance premium on deposits. It doesn't cost the taxpayer. In terms of the cost to CDIC, there are objects in the bill that were revised in 1987. I can probably come up with them if you give me a minute here to look through the bill.

Basically, the CDIC has objects to provide deposit insurance, to promote financial stability, and to promote competition. In doing those things it must take into account minimizing costs and operating in the best interest of depositors. The use of the FIRP would be covered in the same way as any other decision between a going concern and a liquidation solution.

• 1640

**Mr. Rodriguez:** Are there any tax considerations for a buyer of a FIRPed institution? Are there tax deals involved? Does the buyer have the ability to write off the losses of the institution he is taking over?

Mr. King: I am sure any buyer, before undertaking the transaction, would work out what they thought the tax implications were. This bill as such does not change that process. The tax implications of someone buying a financial institution would be the same whether they bought it through the owner and CDIC wasn't involved because the situation was reasonably healthy or whether CDIC sold it through the FIRP process. The tax consequences would be identical, whatever they happened to be in the circumstances.

[Traduction]

M. King: J'ajouterai que c'est la caractéristique du modèle américain. J'ai été étonné d'apprendre de la FDIC qu'elle peut choisir librement qui recevra combien et il y a peu de recours judiciaires.

Supposons que la réclamation de M. Rodriguez est bien préparée. Comme c'est un type merveilleux, il sera remboursé. Mais on pourrait refuser de rembourser le suivant parce qu'on n'aime pas sa tête. Ceux qui n'auront pas été payés devront attendre la liquidation. Je ne crois pas que la FDIC agirait aussi capricieusement, mais elle en a tout de même le pouvoir.

Le président: Le projet de loi est assez brutal. Il donne le pouvoir assez vaste de confisquer la propriété des autres. Alors même qu'il est question des droits de propriété, on propose des dispositions qui y sont tout à fait contraires. Je me demande si nous voulons vraiment accroître encore plus les pouvoirs de la SADC.

M. King: Quand j'ai demandé aux gens de réfléchir à ce que signifiait la possibilité de laisser tomber des éléments de passif, on m'a posé des questions intéressantes. Que faudrait-il faire avec les dépôts dans les succursales de New York? Que faudrait-il faire des acceptations bancaires?

Si on ne rembourse pas les dépôts non-assurés et qu'il s'agit de l'une des grandes banques à charte, on se trouve à exproprier les déposants dans les pays étrangers.

M. Rodriguez: Est-ce que le projet de loi oblige la SADC à faire un choix qui coûte le moins cher possible aux contribuables?

M. King: Premièrement, la SADC ne coûte rien aux contribuables puisqu'elle a son propre fonds d'assurance-dépôts financé à même les primes payées sur les dépôts. Cela ne coûte rien aux contribuables. Quant aux coûts pour la SADC, le projet de loi énonce une série d'objectifs qui ont été révisés en 1987. Si vous me laissez un moment pour chercher dans le projet de loi, je vais probablement pouvoir les trouver.

La SADC a foncièrement pour mission d'assurer les dépôts, de promouvoir la stabilité financière et de favoriser la concurrence. Elle doit y parvenir tout en minimisant les coûts et en agissant dans l'intérêt des déposants. Les mêmes conditions s'appliqueraient au choix du processus de restructuration qu'à celui de la liquidation ou du maintien de l'institution en exploitation.

M. Rodriguez: Le repreneur d'une institution restructurée aura-t-il des avantages fiscaux? L'acheteur aura-t-il le droit de radier les pertes de l'institution qu'il a reprise?

M. King: Je suis certain que n'importe quel acheteur, avant de se lancer dans une transaction, en déterminera les incidences fiscales. Le projet de loi ne change rien à cela. Les incidences fiscales de l'acheteur d'une institution financière seront les mêmes que s'il avait acheté l'institution directement du propriétaire, sans l'intervention de la SADC,—lorsque la situation financière est saine—ou si la SADC l'avait vendue suite à une restructuration. Quelles que soient les circonstances de la vente, les incidences fiscales sont les mêmes.

Mr. Rodriguez: Justice Estey said that the liquidity stage is the dangerous stage, which could lead to insolvency. Under the CPA the clearing institution can terminate its agreement with a one-day notice; with Bill C-48, the clearer cannot apparently put a stop. He is saying that once there is vesting, the Bank of Canada should be the direct clearer.

Mr. King: I think there is a question in our minds as to whether this bill does really prevent the direct clearer from serving what is known as short notice under the CPA by-laws. Given the concerns that have been expressed by the Canadian Bankers' Association, one of the proposals we have here is to provide a basis for these people to provide the short notice.

It is a question of picking a balancing act. The idea of the stay provision, which is the part they are concerned about, is that all creditors be treated equally and that there is provision to go before a judge and argue that you ought to be relieved from the stay if there are just and equitable grounds for doing so.

It is also the case that the direct clearer might have a fairly extensive banking relationship with that institution. I can see other creditors perhaps arguing that the direct clearer, having the capacity to give that short notice—and I think Michael Mackenzie testified when he was here that he felt that once that short notice was given it would be very hard for the institution to survive—would be in an advantageous position in negotiating a kind of protection or compensation for co-operating with the FIRP process.

Nonetheless, I think the direct clearer relationship with an institution is a somewhat unusual relationship in the sense that the liabilities the direct clearer faces in certain circumstances depends on how much warning they have and how much they can control the situation. If they have sufficient warning, they can usually organize their affairs so they have no exposure, but if they are caught at very short notice they can be exposed, and the exposure is driven to a large extent by what third parties have chosen to do in terms of the cheques they have written on the account of the indirect clearer they represent. So I think they have a particular exposure and that it probably is worth while making some arrangements for that.

Mr. Rodriguez: When you say making some arrangements. . .

Mr. King: We can come back to it if you wish. We are proposing an amendment in the bill to deal with that. I am not sure if we would go as far as the Bankers' Association would want it to go, but it is again a question of striking a balance between the kind of power you give to the direct clearer—which will, of course, have access on a daily basis to the amount of funds flowing out of the institution, which will usually be a pretty large and sophisticated institution—compared to all the other creditors.

Mr. Rodriguez: What was wrong with Justice Estey's suggestion that once there is vesting, the Bank of Canada should become the direct clearer?

[Translation]

M. Rodriguez: Selon le juge Estey, l'étape de la liquidation est dangereuse car elle pourrait mener à l'insolvabilité. D'après l'ACP, l'institution de compensation peut mettre un terme à un accord avec 24 heures de préavis. En vertu du projet de loi C-48, ce ne sera plus possible. Une fois qu'il y aura eu dévolution, la Banque du Canada fera directement la compensation.

M. King: Nous ne sommes pas certains que le projet de loi empêche vraiment les membres adhérents à signifier un court préavis aux termes des règlements de l'ACP. Etant donné les craintes soulevées par l'Association des banquiers canadiens, nous proposons entre autres, des motifs pour ces brefs préavis.

C'est une question d'équilibre. L'idée derrière les dispositions sur la suspension des procédures, celles qui les inquiètent le plus, c'est que tous les créanciers soient traités de la même façon. Il sera possible de se présenter devant un juge pour faire valoir qu'il y a des motifs justes et équitable d'être exclu de l'application de la disposition.

· Il se pourrait que le membre adhérent ait des liens bancaires multiples avec l'institution en cause. Il serait aussi possible que d'autres créanciers allèguent que le membre adhérent, puisqu'il a le pouvoir de signifier un court préavis—et je pense que Michael Mackenzie est venu vous dire qu'une fois un tel avis signifié, l'institution aurait énormément de mal à survivre—serait avantagé pour négocier une certaine protection ou une indemnité en échange de sa coopération au processus de restructuration.

Néanmoins, je crois que le lien entre le membre adhérent et l'institution est une relation quelque peu inusitée au sens où les obligations du premier dans certaines circonstances dépendent des avertissements qu'il a reçu et du degré de contrôle qu'il peut exercer sur la situation. S'il est averti à temps, il peut généralement arranger ses affaires pour ne pas avoir de découvert, mais à la dernière minute, il peut être pris au dépourvu. Le découvert dépend dans une large mesure de ce que les tiers ont choisi de faire des chèques tirés sur le compte du sous-adhérent qu'il représente. Je crois que les membres adhérents prennent donc un risque dont il faudrait tenir compte.

M. Rodriguez: Quand vous dites qu'il faudrait tenir compte

M. King: Vous pouvez revenir là-dessus si vous le voulez. Nous proposons un amendement au projet de loi qui traitera de la question. Je ne suis pas certain que nous irons aussi loin que le souhaite l'Association des banquiers, mais, je le répète, il faut trouver le juste milieu entre le pouvoir accordé aux membres adhérents—ceux qui ont accès quotidiennement aux montants débités à l'institution, qui sera généralement assez grande et bien organisée—et les droits de tous les autres créanciers.

M. Rodriguez: Qu'est-ce que vous reprochez à la suggestion du juge Estey, selon laquelle une fois la dévolution effectuée, la Banque du Canda devrait s'occuper directement de la compensation?

Mr. King: I think the basic problem is that the basic role of the direct clearer is to process the cheques. I don't think the Bank of Canada has that capacity. They are not in the business of processing cheques, so they just don't have the physical plant to do it.

Mr. Rodriguez: You mean Justice Estey wouldn't know that?

Mr. Blenkarn: They wouldn't do it themselves. They would hire a bank to do it for them.

Mr. Rodriguez: They would just cover it.

The Chairman: That part is fair. You can have them standing behind it and covering it, but they are not going to get into the busines of—

Mr. Rodriguez: No not in the mechanics, but they would cover—

The Chairman: They would probably hire somebody to do it.

• 1645

Mr. King: I think that when there were concerns, they tended to turn to the Canada Deposit Insurance Corporation to see what kind of comfort they might get from there. In terms of the statutory responsibilities around the system, CDIC is the deposit insurer and with the government's approval does have the power to raise money through the deposit insurance premium. Since the profits of the Bank of Canada are remitted entirely to the government, in a sense taxpayer money could be put at risk in an indirect way if the Bank of Canada were to step in there.

So I think if risk is going to be taken in order to make this thing work, it would seem appropriate for CDIC to take that risk in the context of feeling that it met their objectives. If CDIC didn't feel they could carry that risk in terms of meeting their objectives, I would have thought that a more straightforward way to do it would be to have the minister come to Parliament and say that this institution needs to be saved because there is a hole of \$200 million here and he would like to have money appropriated to deal with that.

The Chairman: Yes, I think that's right.

**Mr.** Blenkarn: Under your present bill, when you FIRP, you seize the shares and subordinated debt.

Mr. King: Yes.

Mr. Blenkarn: All right. At that point, having seized it, you find you can only get a buyer to buy the branches and the related assets that go with those branches, and you might get that buyer to take over some selected liabilities related to those branches because he wants to do that, and if he does, he pays those liabilities off in full for you.

Mr. King: Yes.

Mr. Blenkarn: That transaction having been completed, two things can happen. Number one, are there enough assets in the remaining company to make it a sound company, in which case CDIC owns the company? CDIC then has to

[Traduction]

M. King: Le principal problème, c'est que le rôle fondamental de la compensation, c'est de traiter les chèques. Je ne crois pas que la Banque du Canada ait le pouvoir de le faire. Elle n'a absolument pas pour fonction de traiter les chèques et n'est donc pas organisée en conséquence.

M. Rodriguez: Vous voulez dire que le juge Estey ne le savait pas?

M. Blenkarn: De toute façon, la Banque du Canada ne le ferait pas elle-même; elle confierait le contrat à une autre banque.

M. Rodriguez: Elle superviserait tout simplement.

Le président: La Banque du Canada peut très bien superviser une telle opération, mais je ne crois pas qu'elle se lance dans...

M. Rodriguez: Non, pas dans le traitement matériel des chèques, mais elle pourrait...

Le président: Elle confierait probablement le contrat à quelqu'un d'autre.

M. King: Je crois que quand certains s'inquiétaient, ils avaient tendance à se tourner vers la Société d'assurance-dépôts du Canada pour être rassurés. Quant aux obligations légales du système, la SADC assure les dépôts et, avec l'autorisation du gouvernement, elle a le pouvoir de percevoir des primes d'assurance-dépôts. Comme les profits de la Banque du Canada sont versés entièrement au Trésor public, l'argent des contribuables pourrait indirectement être à risque si la banque devait se mêler de ces questions.

Or, si pour que le système fonctionne, il faut prendre des risques, il serait logique que la SADC les prenne si elle croit atteindre ainsi cet objectif. Sinon, le plus simple serait que le ministre demande au Parlement des crédits supplémentaires pour lui permettre de renflouer une institution qui menace de disparaître parce qu'il lui manque 200 millions de dollars.

Le président: Vous avez raison.

M. Blenkarn: Selon le projet de loi actuel, le processus de restructuration vous permet de saisir les actions et les dettes subordonnées.

M. King: En effet.

M. Blenkarn: Très bien. Une fois la saisie effectuée, on n'arrive à trouver un acheteur que pour les succursales et leur actif. Cet acheteur pourrait éventuellement assumer certains éléments du passif des succursales dont il s'acquittera entièrement, le cas échéant.

M. King: En effet.

M. Blenkarn: La transaction conclue, deux choses peuvent arriver. Premièrement, est-ce que les éléments d'actif qui restent peuvent permettre à l'entreprise d'avoir une bonne situation financière? Comme la SADC est

compensate the shareholders and subordinated debtholders for the loss of their company, because you bought it. You can't now give it back to them. They don't have to take it back. They're not obligated to take it back. You bought it. You own the dog.

Mr. King: But you could offer-

Mr. Blenkarn: The only issue is how much you pay for the dog.

**Mr.** King: No. You can offer them. . . That's one of the things the amendments are intended to clarify.

Mr. Blenkarn: Where? Where do they have to take it back?

Mr. King: You're right, they're not required to take it back.

Mr. Blenkarn: If you had seized my dog and you had sold off what I will call my "good stuff", I am going to make you pay for my dog. I'm going to go to court with you and make you pay the full shot for it, am I not? I mean, I'm not going to take it back.

Mr. King: It would be part of the compensation process. You could decline to take that back, but then the compensator—

Mr. Blenkarn: Why would you ever take what's left back again, unless you got it back at a hell of a discount and you got some money for taking it back? You probably would make CDIC pay and pay in full. What is the full value of a share? It's in the eye of the beholder, isn't it?

Mr. King: A section in the act does talk about the basis upon which the assessor would operate.

Mr. Blenkarn: That's right, but it's still a question of assessing that value. It puts you in the liability position—CDIC is required to buy the stock in the company and pay off, or buy up the subordinated debt to pay for it.

 $\mathbf{Mr.~King:}$  No. They're required to make an offer, and the offer can be zero. They can —

Mr. Blenkarn: That's right. They can make an offer, but the fact is that they can be taken to court to pay.

Mr. King: But that then becomes an issue. As I said, the thrust of the bill is that if people's property is seized, they should be compensated in a fair way, and there should be some review process.

Mr. Blenkarn: But you're immediately in the position of having to compensate them.

Mr. King: Only if—

Mr. Blenkarn: The other answer is that if there are not enough assets there, you are entitled under the bill to put the company in liquidation. Having made the sale of the good stuff, you can then liquidate.

Mr. King: Yes.

Mr. Blenkarn: If there are not enough assets to cover the liabilities, you do that. It's only if there are enough assets to cover liabilities—or maybe enough assets to cover liabilities—that you may have problems with the liquidation.

## [Translation]

maintenant propriétaire de l'entreprise, elle doit indemniser les actionnaires et les créanciers des dettes subordonées de la perte de l'entreprise puisqu'elle l'a achetée. On ne peut pas leur redonner l'entreprise et eux, ne sont pas obligés de la reprendre.

M. King: Mais on pourrait offrir. . .

M. Blenkarn: Le seul problème qu'il reste à régler, c'est déterminer qui doit payer.

M. King: Non. On peut leur offrir. . . C'est précisément ce que les amendements doivent préciser.

M. Blenkarn: Où? Où dit-on que les actionnaires et les créanciers doivent reprendre l'entreprise?

M. King: Vous avez raison; ils ne sont pas obligés de reprendre l'institution.

M. Blenkarn: Si vous saisissiez mon portefeuille et que vous en vendiez ce qu'il contient de mieux, je vais exiger que vous me remboursiez mon portefeuille. Je vais même vous trainer devant les tribunaux pour vous obliger à me rembourser tout le portefeuille, n'est-ce pas? Je ne vais pas reprendre ce qui reste sans rien dire.

M. King: Cela ferait partie de l'indemnisation. Vous pourriez refuser de reprendre l'entreprise, mais alors l'évaluateur...

M. Blenkarn: Pourquoi reprendrais-je ce qui reste à moins de le récupérer à rabais et donc d'être payé pour le reprendre? On pourrait sans doute obliger la SADC à rembourser la totalité de la valeur de départ des actions. Mais quelle est-elle? Cela dépend du point de vue, n'est-ce pas?

M. King: Un article de la loi énonce les modalités de l'évaluation.

M. Blenkarn: C'est vrai, mais c'est tout de même une question d'appréciation de la valeur. C'est vous qui avez le passif. La SADC sera tenue d'acheter les actions de l'institution ou de racheter les dettes subordonnées pour verser l'indeminité.

M. King: Non. Elle est obligée de faire une offre, mais cette offre peut être nulle. Elle peut. . .

M. Blenkarn: C'est vrai. Elle peut faire une offre, mais elle peut néanmoins être poursuivie devant les tribunaux si elle refuse de verser une indemnité.

M. King: Mais alors il y a un litige. Je le répète, l'idée du projet de loi, c'est que si les avoirs d'une personne sont saisis, celle-ci doit être indemnisée équitablement et elle doit avoir un recours.

M. Blenkarn: Mais on est immédiatement obligé d'indeminiser les gens.

M. King: Seulement si. . .

M. Blenkarn: Et par ailleurs, si l'actif est insuffisant, le projet de loi autorise la SADC à liquider l'entreprise. Une fois que le meilleur est vendu, vous pouvez liquider.

M. King: C'est vrai.

M. Blenkarn: Vous avez le droit de le faire si la valeur de l'actif est inférieure à celle du passif. Ce n'est que si les actifs étaient suffisants pour couvrir les éléments de passif que la liquidation pourrait poser des difficultés.

• 1650

Mr. King: Again, it's always hard to forecast what would happen in these types of situations.

Mr. Blenkarn: That's right. You see, I was talking to McKinlay the other day, and he tells me that on BCCI, there may be no loss at all. In fact, there may be a surplus. There may be money for the shareholder.

This is what I'm talking about here. You have the thing, you now have a surplus. You now have a shareholder who says you shouldn't have seized his company; you've caused him irreparable damage, and he wants to be paid.

Why would you want to ever get yourself in that box? Why wouldn't you just FIRP the going concern assets and those liabilities you can get the buyer to take over and only be stuck for that conceivable problem? Why would you want to go any further?

I'm having a hard time understanding why you want to get into the ownership position and then be subject to all these... I mean, I agree with you if at the end of the day you get in a liquidator and are going to get  $80 \, c$  or  $65 \, c$  to the dollar. That's fine. But what you're trying to do here is to remember to save the whole thing. You may well wind up with  $110 \, c$  to the dollar there, and then you really have a fight as to whether this company was worth more than that.

If you hadn't gotten into the act, it really would have been worth a lot of money. You guys really took their assets and destroyed something; CDIC, just pay up, baby.

Mr. King: But to my way of thinking—and maybe it's because I'm not a lawyer—there are issues of the mechanics of how you manage the process. But it seems to me that the policy issue is that either you feel that you have an obligation to provide people fair compensation for seizing their property, regardless of the particular device you use, if they, in a sense, have lost control and substantial transactions have taken place and they are handed back either the company or some sum of money, the principle in this bill is that they should receive fair compensation, subject to review.

Mr. Blenkarn: If, at the end of the day, having sold the assets and managed to get somebody to take over the good liabilities and pay them in full, you have a situation that's a liquidation and a receivership, and you're not going to come close to 100¢ on the dollar, you're okay. I mean, you can't get hurt any more than you were. All you can say to the rest of the creditors is that they're lucky you did this, now they're getting 90¢ on the dollar; if you hadn't stepped in, they would only have gotten 70¢ on the dollar. You did them a hell of a favour.

[Traduction]

M. King: Il est toujours difficile de prédire ce qui arriverait dans de telles circonstances.

M. Blenkarn: C'est juste. J'en ai discuté avec M. McKinlay, l'autre jour, et il m'a dit que dans le cadre de la BCCI, il pourrait fort bien arriver qu'il n'y ait aucune perte. Il est même possible qu'il y ait un excédent. L'actionnaire récupérerait peut-être une partie de son argent.

C'est ce dont il s'agit ici. Disons qu'il y a un excédent, mais l'actionnaire dit que vous n'auriez pas dû saisir sa société, que vous lui avez causé un tort irréparable, et qu'il veut être indemnisé.

Pourquoi vouloir courir ce risque? Pourquoi ne pas saisir uniquement les éléments d'actif qui sont viables ainsi que les éléments de passif que vous pouvez convraincre l'acheteur d'assumer, et limiter le risque à cela? Pourquoi allez plus loin?

J'ai du mal à comprendre pourquoi vous voudriez entrer en possession de la société et vous retrouver ensuite devant toutes ces... Je suis d'accord avec vous, si vous pensez que vous risquez de vous retrouver en fin de compte avec un liquidateur, qui permettra de récupérer peut-être 80c. ou 65c. pour chaque dollar... C'est bien. Mais, vous voulez sauver toute l'affaire. Il peut fort bien arriver que vous puissiez récupérer 1.10\$ pour chaque dollar d'actif, et c'est là que des problèmes peuvent vraiment survenir. La société valait-elle plus que cela?

Si vous n'étiez pas intervenu, la société aurait valu bien davantage. Mais, vous avez saisi ses éléments d'actif et vous avez détruit quelque chose, en réalité; SADC, allongez le fric.

M. King: Mais, selon moi—et c'est peut-être parce que je ne suis pas avocat—tout dépend de la façon dont on procède. Mais, d'une manière générale, vous devez vous demander si vous avez l'obligation d'offrir aux intéressés une indemnisation qui soit juste pour avoir saisi leur actif, quel que soit le moyen que vous ayez utilisé pour le faire, s'ils ont perdu la maîtrise de leur société et que des opérations importantes ont été effectuées, et qu'ils récupèrent la société ou quelque argent. Le principe qui prévaut dans ce projet de loi, c'est qu'il devrait recevoir une juste compensation pouvant être revue.

M. Blenkarn: Si, au bout du compte, après avoir vendu les éléments d'actif et persuadé quelqu'un d'acheter les bons éléments de passif et de les payer en totalité, dans une situation de liquidation et de faillite, si vous voulez, qui risque de ne pas permettre de récupérer une proportion importante de l'actif, il n'y a pas de difficulté. Vous n'avez rien à perdre, en fait. Tout ce que vous pouvez dire aux autres créanciers, c'est qu'ils peuvent se compter chanceux que vous soyez intervenus, car ils récupéreront 90c. pour chaque dollar, tandis que si vous n'étiez pas intervenus, ils auraient peut-être dû se contenter de 70c. Vous leur avez fait une véritable faveur.

But if, at the end of the day, there is enough dough there—or very close to enough dough—to cover the assets and liabilities, then you have the shareholders and the subordinated debtholders after you. You have yourself one heck of a compensation claim. I don't know why we'd want to get ourselves into that box.

Mr. King: When you say, "get ourselves into that box", CDIC has the choice, essentially, of when it's presented with a non-viable institution. It can decide not to do anything and have it liquidated.

Presumably it can decide to come to some type of voluntary arrangement with the shareholders. There may be shareholders who are quite responsible and who therefore don't demand excessive payment, don't block it, in which case it works. If they choose to do a FIRP, they would choose to do it on the basis that it was the most cost–effective way of doing it.

So what you're saying is fair; mistakes could be made. This is a complicated business. But one thing that's important to bear in mind here is that this is dealing with a financial institution that is not viable. CDIC is facing the choice—

Mr. Blenkarn: That's exactly the whole problem, isn't it, Mr. King. The issue is that the superintendent says it's not viable, the minister says it's not viable, and the minister allows the thing to be seized. If it wasn't viable, you always could have put it into liquidation—if you could have gotten a liquidator to take it—or you could have done something else.

The problem is, you FIRPed because in the future you see it going down the drain. It might, in fact, be solvent at the time. That is the problem. It is the anticipation of insolvency, not insolvency itself. If it was insolvent, then of course there is no problem at all because all you're doing is trying to make sure people get a little more on the dollar than they otherwise would have. Nobody can really fault you there. You really have the trouble when it isn't, because that's the only time you FIRP. The shareholders don't co-operate with you because they say, I have a viable company and to hell with you, I am not going to co-operate with you. Then you say, well, I am going to grab it on you. From then on the problem is that the fat may be in the fire.

• 1655

Mr. Rodriguez: Isn't that a decision of the regulator? When an institution is shaky and he is supervising it, he has to make a judgment call.

The Chairman: That's right. But under this the final call is still that of the minister. The minister has to approve it.

[Translation]

Mais s'il advient que vous puissiez récupérer suffisamment d'argent—ou presque—pour couvrir les éléments d'actif et de passif, vous risquez de voir les actionnaires et les détenteurs de titres de créance de rang inférieur vous demander des comptes. Vous risquez de vous retrouver avec une réclamation plutôt salée. Je ne vois pas pourquoi nous voudrions courir un tel risque.

M. King: Oui, mais la SADC a le choix d'intervenir ou non quand elle retrouve devant une institution non viable. Elle peut décider de ne pas intervenir et de la faire liquider.

La SADC peut décider de chercher à conclure un accord avec les actionnaires. Il peut arriver que les actionnaires soient des gens raisonnables qui, par conséquent, n'exigent pas un montant démesuré, n'empêchent pas la liquidation, et dans une telle situation, il n'y a aucune difficulté. Si la SADC choisit de procéder au moyen d'un PRIF, c'est parce qu'elle a conclu que c'est la solution la plus efficace sur le plan du coût.

Vous avez donc tout à fait raison de dire que des erreurs peuvent survenir. C'est une activité complexe, mais ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que l'on a affaire à une institution financière qui n'est pas viable. La SADC doit choisir...

M. Blenkarn: C'est précisément là toute la difficulté, n'est-ce pas, monsieur King? Le surintendant dit que l'institution n'est pas viable, le ministre aussi, et il permet que les éléments d'actif de l'institution soient saisis. Le cas échéant, vous auriez pu la faire liquider—en admettant que vous ayez trouvé un liquidateur qui accepte de le faire—ou vous auriez pu choisir de ne pas intervenir.

Mais si vous l'avez soumise à un PRIF, c'est que vous prévoyez que l'institution ne se relèvera pas. Mais, au moment où vous prenez cette décision, il se peut qu'elle soit solvable. C'est là la difficulté. Vous intervenez parce que vous prévoyez qu'elle deviendra insolvable, et non pas parce qu'elle l'est. Si elle était déjà insolvable, il n'y aurait alors évidemment aucune difficulté, car vous n'interviendriez que dans le but de faire en sorte que les intéressés récupèrent un peu plus d'argent qu'autrement. Personne ne peut vraiment vous reprocher quoi que ce soit. La difficulté ne se manifeste que lorsque l'institution n'est pas encore insolvable, car c'est le seul moment où vous appliquez un PRIF. Les actionnaires ne veulent absolument pas collaborer avec vous car, disent-ils, ma société est viable, et vous pouvez aller au diable, je ne vais pas collaborer avec vous. C'est alors que vous dites, eh bien alors je mets le grappin sur tout votre actif. C'est à partir de là que les choses peuvent s'envenimer.

M. Rodriguez: N'est-ce pas une décision qui appartient à l'autorité de réglementation? Lorsqu'une institution est ébranlée, et que l'autorité surveille la situation, elle doit porter un certain jugement.

Le président: C'est juste. Mais le dernier mot appartient quand même au ministre. Il faut son autorisation pour pouvoir procéder.

Mr. Rodriguez: Yes, but OSFI triggers the whole process. They're the regulator, and if they see that the thing is not viable, it's a judgment call. You have to trust your regulator, and then he triggers the process.

Mr. King: The point I want to make, just to put a bit of perspective on it—perhaps I'm just feeling persecuted with all these questions, which I shouldn't do. . . I have a thick skin. I have seen Mr. Blenkarn operate in a variety of situations, and I think I am being very well treated compared to what I have seen.

It is important to bear in mind that this is a problem where CDIC already has a significant liability problem. I wouldn't recommend to an independent businessman to get into the FIRP process if he isn't already involved. CDIC may be looking at an institution that has \$1 billion or \$1.5 billion of uninsured deposits. The question it's facing is, do we do the FIRP now, when we think we can get a going concern solution and deal with it at an early stage and get a strong buyer?

You are right, Mr. Blenkarn: they may be on the hook for getting sued. They might have to pay compensation of \$20 million or \$30 million or \$40 million. Hopefully, they will recover that from the buyer. Also, they may be on the hook for getting paid another \$10 million or \$20 million in additional compensation payments, and that is not very attractive. But the other alternative is to let it go for a while; then it goes insolvent and you're writing cheques for \$1.5 billion and you have \$1.5 billion of assets to run down and you hope you get your money out. You lose more in that situation when you've written your \$1.5 billion of cheques. Even at current interest rates, when the meter is ticking at 7% per year on \$1.5 billion, that's a lot of money.

So that's the decision CDIC is taking, and there will be some very difficult judgments to be made as to what is the better thing to do. Should you undertake the FIRP...? Sure, there are some risks on the compensation side, but you have to carry them if you are prepared to say that people should be fairly compensated for expropriated loss. Otherwise, the deposit insurer is left with do they want to wait and write a cheque for \$1 billion or \$1.5 billion.

Mr. Blenkarn: My problem is that I have difficulty with you taking the company. I would rather say, all right, if the name of the game is to make sure that the branch operation of that bank and the employees and the rest of it are all looked after and we have a going concern still operating the system, and I want to sell that, then why don't I just FIRP that and sell that and not get into the position of the whole company?

The Chairman: I'll tell you why. I am going to take a stab at this in plain language. I have handed around the balance sheet of the Bank of Montreal, which we will use for the purposes of example. The Bank of Montreal is a pretty substantial and strong organization, so we can use that and not have any speculation.

[Traduction]

M. Rodriguez: Oui, mais c'est le BSIF qui met le processus en branle. C'est l'autorité réglementaire en la matière, et lorsque le surintentant constate que l'institution n'est pas viable, c'est un jugement qu'il porte. Vous devez lui faire confiance, et il enclenche alors le processus.

M. King: Ce que je veux dire, pour donner un peu de perspective...c'est peut-être que je me sens un peu persécuté avec toutes ces questions, bien que je ne devrais pas...J'ai la peau dure. J'ai vu fonctionner M. Blenkarn dans bien des situations, et je pense que je suis très bien traité comparativement à ce que j'ai vu.

Il ne faut pas oublier que la SABC a déjà un problème important avec les éléments du passif de l'institution. Je ne recommanderais pas à un homme d'affaires indépendant de s'embarquer dans un PRIF s'il n'est pas déjà impliqué dans l'affaire. La SADC peut avoir affaire à une institution qui a pour 1 milliard de dollars ou 1,5 milliard de dollars de dépôts qui ne sont pas assurés. La SADC doit déterminer si elle devrait mettre en branle immédiatement le PRIF, intervenir immédiatement pendant qu'il est encore possible de trouver une solution de continuité et un acheteur qui a les reins suffisament solides.

Vous avez raison, monsieur Blenkarn. La SADC risque d'être poursuivie. Elle devra peut-être verser 20, 30 ou 40 millions de dollars en compensation, qu'elle pourra peut-être récupérer de l'acheteur. Elle risque aussi de devoir verser 10 ou 20 millions de dollars en indeminisation supplémentaire, ce qui n'est pas tellement agréable. Mais l'autre possibilité, c'est d'attendre un peu, puis, l'institution devient insolvable, et la SADC doit alors verser 1,5 milliard de dollars, en espérant pouvoir récupérer ce montant en vendant les éléments d'actif de l'institution. La SADC y perd davantage avec cette solution. Même au taux d'intérêt actuel, 7 p. 100 sur 1,5 milliard de dollars, c'est beaucoup d'argent.

La SADC a donc une décision à prendre, et la meilleure solution n'est pas toujours évidente. Faut-il entreprendre un PRIF...? Cela comporte évidemment certains risques, pour ce qui est de l'indeminisation des intéressés, mais ce sont des risques qu'il faut accepter si l'on tient à ce que les gens tiennent toujours une juste compensation à l'égard des pertes qu'ils ont subies. La seule autre solution qui s'offre à la SADC, c'est de verser 1 milliard ou 1,5 milliard de dollars.

M. Blenkarn: Ce qui me tracasse particulièrement, c'est que vous preniez possession de la totalité de l'institution. Si le but de l'exercice était de vendre le réseau de succursales de la banque, et si la gestion des activités continuait d'être assurée par les gestionnaires compétents, et si la SADC ne voulait vendre que cette partie des opérations, pourquoi, alors, ne pas appliquer un PRIF à la partie concernée, et la vendre, plutôt que de mettre la main sur toutes les activités de l'institution?

Le président: Je vais vous le dire. Je vais vous l'expliquer en termes très simples. Je vous ai passé le bilan de la Banque de Montréal, que nous allons utiliser pour fin de démonstration. La Banque de Montréal étant une institution plutôt importante et forte, nous pouvons nous servir de son bilan sans craindre de provoquer de spéculation.

Finance

[Text]

If we look at the assets on the assets side, that's what you would be selling. Whether you take the shares or the assets doesn't matter. You take the assets here; you would be selling those assets to the other financial institution. On the liabilities side, we have essentially a number of different liabilities: the deposits, "Other", subordinated debt, and shares. Under either a FIRP or a liquidation, the shareholder is out in the cold for now. But with this process in the Bank Act, we draw the line just above subordinated debt. There is a line between subordinated debt and "Other". People might recall that when we did the Bank Act, we said that in a liquidation the depositors and the "Other", including acceptances and minority interests, would all stand equal. If 80¢ on the dollar is what we get for the assets, all those people in that list get 80¢ on the dollar, including the CDIC, which has paid off the insured deposits. They stand then in their stead and they receive 80¢ on the dollar on their share.

• 1700

Mr. Blenkarn: For the money they paid out.

The Chairman: Exactly. But the uninsured depositors get  $80 \ensuremath{\varepsilon}$  on the dollar, the bankers' acceptances would get another  $80 \ensuremath{\varepsilon}$  on the dollar. . .liabilities to various other people. All those people would get  $80 \ensuremath{\varepsilon}$  on the dollar. The subordinated debt and the share capital would get nothing.

If we go for the FIRP process and take the assets only and leave the shell of the company, we're saying what we're going to do is we're going to draw a line some place, somewhere after the insured depositors. We're going to say the insured depositors are going to be covered with the money from the assets, so the CDIC is out clean. Do we then go and say, well, we'll give the next bit to the uninsured depositors, or do we...? Where do we draw that line? What liabilities are we going to take, as well, is the issue.

Mr. Blenkarn: The issue is you sell what you can sell—

The Chairman: No, I know what we sell.

Mr. Blenkarn: Then if the buyer absolves CDIC from paying certain depositors their insurance on their deposit, that's fine.

The Chairman: But who gets left behind, holding the can, on the liability side here? Which people don't get paid anything is the issue. Is it more than just the shareholders? That's the issue, on the asset seizure model.

Mr. Blenkarn: The assets are—

The Chairman: What we're essentially saying is that CDIC. . .

Mr. Blenkarn: You reduce the liabilities by the liabilities of somebody else that are never claimed against you.

The Chairman: But if the CDIC takes no loss—

Mr. Blenkarn: The assets are there and you sold the assets, then that's part of the sale—

[Translation]

La SADC vendrait donc les éléments d'actif; il peut s'agir autant des actions que des éléments d'actif. Cela n'a aucune importance. La SADC vendrait donc ces éléments d'actif à une autre institution financière. Du côté passif, il y a plusieurs éléments différents. Les dépôts, «autres», les titres de créance de rang inférieur et les actions. Dans le cas d'un PRIF ou d'une liquidation, l'actionnaire n'a pas voix au chapitre. Mais dans la Loi sur les banques, nous tirons la ligne juste au-dessus des titres de créance de rang inférieur. Il y a donc une ligne entre ces titres de créance et les autres éléments du passif. Vous vous souviendrez peut-être que lorsque nous avons examiné la Loi sur les banques, nous avons dit que dans le cas d'une liquidation, les déposants et les autres éléments de passif, y compris les acceptations et les intérêts minoritaires, seraient tous sur le même pied. Si l'on récupère 80c. par dollar de la vente des éléments d'actif, c'est ce que recevront toutes les personnes qui détiennent ces éléments de passif, y compris la SADC, qui a réglé les dépôts assurés. Tous ces créanciers reçoivent donc 80 p. 100 de leur part.

M. Blenkarn: De l'argent qu'ils ont déboursé.

Le président: Précisément. Mais, les déposants qui n'étaient pas assurés reçoivent aussi 80c. par dollar, et cela vaut aussi pour les gens qui détiennent des acceptations bancaires ou d'autres éléments de passif, qui reçoivent tous 80c. par dollar. Les détenteurs de titres de créance de rang inférieur et les actionnaires ne reçoivent absolument rien.

Si nous optons pour le PRIF et que nous ne saisissons que les éléments d'actif, cela revient à dire que nous avons décidé de tirer une ligne à un certain endroit, quelque part après les déposants qui sont assurés. Les déposants seront donc remboursés à même le produit de la vente des éléments d'actif, et la SADC ne perdra rien. Mais ensuite, allons-nous rembourser les déposants qui ne sont pas assurés, ou les autres...? Où tire-t-on la ligne? Quels éléments de passif allons-nous considérer?

M. Blenkarn: On vend ce que l'on peut vendre, en réalité. . .

Le président: Non, je sais ce que l'on vend.

M. Blenkarn: Si l'acheteur permet à la SADC de ne pas indemniser certains déposants, très bien.

Le président: Mais qui est laissé pour compte dans tout cela? Qui ne récupérera absolument rien? Après la saisie des éléments d'actif, y aura-t-il seulement les actionnaires qui n'auront pas droit...?

M. Blenkarn: Les éléments d'actif sont...

Le président: Ce que nous disons, en fait, c'est que la SADC...

M. Blenkarn: On se trouve à réduire le passif d'une institution au moyen des éléments de passif d'une autre, qui ne seront jamais réclamés.

Le président: Mais si la SADC ne perd. . .

M. Blenkarn: Les éléments d'actif existent bel et bien, et on les a vendus. Cela fait alors partie de la vente. . .

The Chairman: That's fine.

Mr. Blenkarn: —and that goes back to the company you FIRPed. All right?

The Chairman: Well, okay. But if the CDIC takes the loss, if there was, let's say, 80¢ on the dollar—

Mr. Blenkarn: CDIC may not take a loss.

The Chairman: But then somebody else gets a greater loss.

**Mr. Blenkarn:** Well, no, no, wait a minute. Just listen. If you sell the assets. . . You can only sell assets; you can't sell a liability. All right?

The Chairman: I know that.

Mr. Blenkarn: You can persuade somebody to absolve you of having to pay a liability.

The Chairman: Well, that's right.

Mr. Blenkarn: But you can't sell a liability.

 $Mr.\ Rodriguez: I$  can understand, Mr. Chairman, why you guys have to have some justification. . .

Mr. Blenkarn: You can sell an asset.

Mr. Rodriguez: This is a wonderful sight.

Mr. Blenkarn: If you sell an asset, the money you get from the sale of the asset is part of your recovery.

The Chairman: That's right. Where does the money go?

Mr. Blenkarn: The money goes back into the company or it goes to the company you FIRPed.

The Chairman: Yes.

Mr. Blenkarn: All right. That's where it goes. They sold the asset. You forced a sale of the asset. And the company gets the asset.

The Chairman: Yes, and who takes the loss? In what proportion?

Mr. Blenkarn: CDIC may have a loss and may not have a loss, because to the extent that the buyer of the asset absolves CDIC of having to pay insured deposits because the buyer of the asset agrees to pay those liabilities, then neither the company you FIRPed has to pay them nor the CDIC since it was an insurer. The company that sold the assets got the money for the assets, so it's in fine shape.

Mr. Rodriguez: Don, what happens if you FIRP the assets and the shareholder, then you try to sell the assets, the shareholder says, well, I'm the shareholder, I don't want to sell?

The Chairman: He had no choice. You forced it. That's what the FIRP is all about. The shareholder doesn't have anything to say about it.

Mr. Blenkarn: No particular problem-

Ms Callbeck: Assuming what you're talking about is a loss. You sell the assets, the money goes back to the company and there's not enough.

**Mr.** Blenkarn: There may not be; there probably won't be enough. The only way you might have enough is if the buyer of the asset was prepared to take over sufficient of the liabilities.

[Traduction]

Le président: C'est bien.

M. Blenkarn: . . . et le produit revient à l'institution qui a été soumise à un PRIF. D'accord?

Le président: Bon, d'accord. Mais si la SADC perd 20c. . . si elle ne récupère que 80c. par dollar. . .

M. Blenkarn: La SADC ne perdra peut-être rien.

Le président: Alors, c'est quelqu'un d'autre qui perdra davantage.

M. Blenkarn: Non, un instant là. Ecoutez. Si vous vendez les éléments d'actif. . . On ne peut vendre que les éléments d'actif, et non pas des éléments de passif. D'accord?

Le président: Je le sais bien.

M. Blenkarn: On peut toutefois persuader quelqu'un de nous exempter de payer une dette.

Le président: Oui, c'est juste.

M. Blenkarn: Mais on ne peut pas vendre un élément de passif.

M. Rodriguez: Je peux comprendre, monsieur le président, pourquoi vous avez besoin d'une justification...

M. Blenkarn: On peut vendre un élément d'actif.

M. Rodriguez: N'est-ce pas merveilleux.

M. Blenkarn: Quand on vend un élément d'actif, le produit de la vente fait partie de ce que l'on récupère.

Le président: C'est juste. Et où va l'argent?

M. Blenkarn: Il revient à la société qui a fait l'objet d'un PEIF.

Le président: Oui.

M. Blenkarn: Très bien. C'est là ce qu'il retourne. On a vendu les éléments d'actif. La SADC a imposé la vente des éléments d'actif. Et la société en reçoit le produit.

Le président: Oui, et qui essuye la perte? Et dans quelle proportion?

M. Blenkarn: La SADC peut subir une perte ou non, car dans la mesure où l'achteur des actifs exempte la SADC d'indemniser les déposants assurés, parce qu'il accepte de payer ces éléments de passif, ni l'institution qui a fait l'objet d'un PRIF ni la SADC n'ont à payer, puisqu'elle n'agissait qu'à titre d'assureur. L'institution qui a vendu les éléments d'actif en conserve le produit. Sa situation est donc améliorée d'autant.

M. Rodriguez: Don, qu'arrive-t-il lorsque les éléments d'actif ont fait l'objet d'un PRIF, et que l'actionnaire décide qu'il ne veut pas vendre ces éléments d'actif.

Le président: Il n'a pas le choix. Les éléments d'actif ont été saisis et ils seront vendus. C'est précisément la raison d'être du PRIF. L'actionnaire n'y peut rien.

M. Blenkarn: Aucune difficulté particulière ne peut donc. . .

Mme Callbeck: Supposons qu'il y ait perte. Supposons qu'après la vente des éléments d'actif il n'y ait pas suffisamment d'argent.

M. Blenkarn: C'est possible, et même probable. Le produit de la vente ne pourrait être suffisant que si l'acheteur des éléments d'actif était disposé à prendre une partie suffisante des éléments du passif.

The Chairman: Let's just use this example here. If the buyer is prepared to take over liabilities, say, payable on demand, payable after notice and payable on a fixed date—the first \$82 billion here—but he doesn't want the bottom \$10 billion, okay. If they're prepared to take the \$82 billion, what do we do with the \$10 billion—\$9.8 billion in this case—that says "Other"? What do we do with those guys? That's what Mr. King is saying—

• 1705

**Mr. Blenkarn:** That reduces CDIC's recovery by a portion. It is proportionate.

The Chairman: Exactly, but that \$10 billion... Those people get absolutely nothing, is that what we are saying?

Mr. Blenkarn: No, no, no. They share pro rata.

 $Mr.\ King:$  But the people above that line get 100%. That's the issue.

Mr. Blenkarn: It's as if you collected 100¢ on that one—

The Chairman: No, 80¢. If we give the guys who are higher up. . because they have gone with the new institution, they are getting 100%.

Mr. Blenkarn: Sure. You have the money for the asset, though.

The Chairman: Exactly, but the point is that they have gone to the new institution as part of the deal. The assets and part of the liabilities have gone to the new institution.

**Mr.** Blenkarn: No, the assets were paid for by taking over certain liabilities—

The Chairman: That's right.

Mr. Blenkarn: —so when you did that, then you didn't...

The Chairman: But there are some people with liabilities still standing out in the cold. What do we do with those people? That is the issue here.

Mr. Blenkarn: They get paid in proportion, like everybody else is.

Ms Callbeck: Some get a better deal.

The Chairman: That's right. That is exactly the point. Some get a better deal rather than an equal deal, like we said when we did the Bank Act, where everybody stood equal. Here you are deciding who gets the good deal and who gets a poorer deal. I'll ask Guy David here to—

Mr. Blenkarn: People aren't going to pay any more for an asset than they do for the liabilities they get, except for the goodwill.

Mr. Guy David (Consultant, Gowling Strathy & Henderson): There is a fundamental legal principle that is always applied. When a company is insolvent or nearly insolvent, then its assets are there to pay all the creditors

[Translation]

Le président: Faisons une hypothèse. Supposons que l'acheteur soit disposé à prendre les éléments de passif: les dépôts à vue, les titres remboursables sur avis et les titres remboursables à date fixe—les premiers 82 milliards de dollars—mais qu'il ne veut pas des 10 autres milliards de passif qui restent. Que faisons—nous à propos de ces 10 milliards de dollars—9,8 milliards de dollars dans ce cas—ci—à la rubrique «autre»? Que faisons—nous pour ces gens—là? C'est ce que dit M. King. . .

M. Blenkarn: Cela réduit quelque peu la récupération que fait la SADC, proportionnellement.

Le président: Exactement, mais ces 10 milliards de dollars... Ces gens ne récupèrent absolument rien, n'est-ce pas?

M. Blenkarn: Mais non. Ils récupèrent leur argent proportionnellement.

M. King: Mais ceux qui se trouvent au-dessus de cette ligne récupèrent la totalité de leurs créances. C'est là toute la question.

M. Blenkarn: C'est comme s'ils récupéraient 100 p. 100 de. . .

Le président: Non, 80 p. 100. Les gens qui sont au-dessus de cette ligne. . . puisqu'ils sont passés avec la nouvelle institution, récupèrent la totalité de leur avoir.

M. Blenkarn: Bien sûr. Il y a toutefois le produit de la vente des éléments d'actif.

Le président: Exactement, mais ces gens sont passés à la nouvelle institution aux termes de l'accord qui est intervenu. Les éléments d'actif et une partie des éléments de passif sont passés à la nouvelle institution.

M. Blenkarn: Non, les éléments d'actif ont été payés en partie par l'acceptation de certains éléments de passif. . .

Le président: C'est juste.

M. Blenkarn: . . . et ce faisant, il n'a pas fallu. . .

Le président: Mais il y a encore un certain nombre de personnes qui détiennent des éléments de passifs pour qui rien n'est réglé. Que faisons-nous pour ces gens-là? C'est cela qu'il faut déterminer.

M. Blenkarn: Ils sont indemnisés proportionnellement, comme tous les autres.

Mme Callbeck: Certains reçoivent plus que d'autres.

Le président: En effet. C'est à cela que j'en ai précisément, Il y a certaines personnes qui sont favorisées. Ce n'est pas comme pour la Loi sur les banques, où nous avons dit que le traitement est égal pour tous. Ici, nous décidons de ceux qui obtiendront davantage et de ceux qui seront moins avantagés. Je vais demander à Guy David. . .

M. Blenkarn: Personne ne payera davantage pour un élément d'actif que pour un élément de passif, sauf dans le cas de l'achalandage.

M. Guy David (expert-conseil, Gowling, Strathy & Henderson): Il y a un principe juridique fondamental qui s'applique toujours. Lorsqu'une société devient insolvable ou presque, on prend sur son actif pour indemniser tous ses

equally, in *pro rata*. In this case, it's inconceivable that there would be an asset transfer without a liability transfer on a going concern basis of a financial institution, so by definition the uninsured depositors would get preference. As well, CDIC, standing in the shoes of the insured depositors, would get a preference automatically.

It seems if you make this option available to CDIC, they are going to be paid out 100¢ on the dollar, or close to it in most cases. This is the approach they will take and, as a result, all the other liabilities are going to end up suffering much more than they would otherwise. That is the policy issue. As a policy matter, if you want to give the depositors a preference, then it seems you can do it. It's fine to do it, but you have to acknowledge you are doing it and then do it that way.

The Chairman: All the other liabilities are taking a greater loss. They would be better off under liquidation, is what it boils down to.

A voice: Probably.

The Chairman: At least we understand the issue now, I think. What the decision is, I don't know. We will work on it.

Mr. King: I have had this discussion with Jim Baillie and others. I think he would certainly acknowledge that an important issue is whether you are prepared to leave some liabilities behind. His personal judgment call is that he would give 100¢ on the dollar on the uninsured depositors, but he would be prepared to leave some of the other liabilities behind.

As I said, when I was at this group of a dozen and a half lawyers, as you went around the room and asked who they would leave behind, you got quite different answers. The appeal of the FIRP process is that you can get a consensus on the idea that it makes sense to leave the shareholders and the subordinated venture holders behind. They were there with the responsibility for running the institution. They knew that was the risk they were taking. When you get down to questions about. . and again, the one I find wins the argument with the lawyers is, do you want to leave the lawyer's fees behind?

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. King: The bar association might have a view about whether they should be left out in the cold.

A voice: The lawyers always get paid.

The Chairman: Not necessarily the guy who has been working the deals on doing the mortgages, not necessarily the legal fees that had been accrued for other purposes.

We have at least some understanding of this issue. Mr. King, do you want to go through your amendments quickly and tell us what they are so we will have some idea of them?

**Mr. King:** Okay. I have them grouped in what I would call logical order. They more or less follow the order of the bill, but some of them relate one way or the other.

## [Traduction]

créanciers également, proportionnellement à leurs créances. Dans le cas qui nous occupe, on ne peut concevoir un transfert d'actifs sans transfert d'éléments de passif, en même temps, vers une autre institution financière. En fait, les déposants qui ne sont pas assurés auraient donc la préférence. Ce serait aussi automatiquement le cas pour la SADC, en tant que représentante des déposants assurés.

Si la SADC a le choix, je pense que la plupart du temps, les déposants récupéreront la totalité de leurs dépôts, ou presque. Ce sera le principe qu'elle adoptera et, par conséquent, tous les autres détenteurs de titres de créance seront beaucoup plus défavorisés. C'est une question de principe. Rien ne vous empêche d'accorder la préférence aux déposants. C'est très bien, mais vous devez alors reconnaître la chose, et le faire de cette façon là.

Le président: Tous les autres détenteurs de titres de créance perdent davantage. La liquidation serait plus avantageuse pour eux. C'est la conclusion qui se dégage.

Une voix: Probablement.

Le président: En tout cas, nous comprenons au moins le problème maintenant, je pense. Qu'allons-nous faire? Je ne sais pas. Nous allons donc travailler là-dessus.

M. King: J'ai discuté de la question avec Jim Baillie et d'autres personnes. Il reconnaîtrait sûrement que l'une des questions importantes qui se posent, c'est si l'on est disposé ou non à laisser tomber certains titres de créances. Il est d'avis qu'il faudrait indemniser en totalité les déposants non-assurés, mais il serait disposé à laisser tomber certains des autres titres de créance.

À cette réunion qui réunissait une quinzaine d'avocats, à laquelle j'ai participé, les réponses étaient plutôt différentes quant aux titres de créance à laisser tomber, si vous voulez. Dans le contexte du PIRF, l'idée qui domine est qu'il est logique d'exclure les actionnaires ainsi que les détenteurs de titres de créance de rangs inférieurs. Ce sont eux qui avaient la responsabilité de gérer l'institution. Ils savaient le risque qu'ils prenaient. Quand vient le temps de discuter. . la question qui l'emporte toujours avec les avocats, c'est si l'on veut exclure les frais juridiques.

Des voix: Oh, oh!

M. King: L'association du barreau a probablement une opinion là-dessus.

Une voix: Les avocats sont toujours payés.

Le président: Oui, mais pas forcément celui qui a travaillé sur les hypothèques, pas forcément les frais juridiques qui se sont accumulés pour d'autres choses.

Nous comprenons au moins en partie le problème. Monsieur King, voulez-vous parcourir rapidement vos amendements et nous dire un peu en quoi ils consistent?

M. King: D'accord. Je les ai regroupés en ordre logique. Ils suivent plus ou moins l'ordre du projet de loi, mais certains d'entre eux suivent davantage l'ordre logique que l'ordre du projet de loi, et vice versa.

• 1710

 $G\!-\!1$  is, I think, straightforward and pretty much technical. This is something the CBA pointed out, which we were happy to pick up. It makes clear that when you're FIRPing securities, you not only FIRP the securities that exist now but options on securities that may come into existence in the future. It is so you don't have a situation where you FIRP the institution, then three months later an option is exercised and more claims on the institution suddenly appear.

The next one is again something raised by the CBA, and that is this question of the CDIC having a reasonable prospect that they have an organization that will buy this. Again, there's a walking of the line there. If one makes this too rigid in language, in a sense you'll provide a hook for the lawyers who are opposing the deal—in a sense the institution being FIRPed—to block the process. We feel that makes it clear that CDIC should have a going concern solution with a buyer there, and that I think is different. I should point out that is different from the rehabilitation approach. It implies that CDIC should not be in the business of trying to run the thing for a couple of years and get it back—

The Chairman: Run around usurping financial institutions. We are protecting ourselves in case Mr. Rodriguez decides to do that one of these days.

**Mr. Rodriguez:** [*Inaudible—Editor*] . . .do it legally. I'm all for this legislation. Let's get it through.

Mr. King: G-3 to G-8 all have the same basic purpose. It deals with the stay of proceedings. I might say, in conversation with some people in the financial community, and in reading some of the submissions here, I'm not sure there is a full comprehension of the difference between a stay and a permanent loss of rights, and this may be the way the bill is drafted. The powers that take away the stay proceedings are outlined in 39.15, on page 7. If you read that in isolation, it looks as if you have permanently lost a whole bunch of rights.

If you soldier on with reading the bill, you discover two things. First of all, at the bottom of page 8, it says:

39.16 (1) A superior court may, on such terms as it considers proper, grant leave to a person to do any thing that the person would otherwise be prevented from doing by section 39.15, if the court is satisfied

- (a) that the person is likely to be materially prejudiced if leave is not granted; or
- (b) that it is equitable on other grounds to grant leave.

First of all, if the stay is putting major burdens on you, you can appear to a court, and if you have a case for doing that, the court will lift that. Second, even if you can't persuade a court that's the case, if you go on to 39.17, which

[Translation]

La motion G-1 est simple mais plutôt technique, je pense. C'est quelque chose que l'ABC a fait remarquer, et que nous avons repris volontiers. On précise que lorsqu'on saisit des actions, dans le cadre d'un PRIF, on ne saisit pas uniquement les actions existantes, mais aussi les options qui peuvent être exercées à une date ultérieure. Cette précision a pour but d'empêcher qu'après avoir appliqué un PRIF à une institution, trois mois plus tard, une option ne soit exercée et que d'autres réclamations ne surgissent à l'égard de l'institution.

La motion suivante a aussi été inspirée par l'ABC, et elle porte sur la question que la SADC ait déjà trouvé une institution qui a de bonnes chances d'acheter les éléments d'actif de l'institution en difficulté. Il faut être prudent à cet égard. En rendant la chose trop rigide, par sa formulation, on donne un bon argument aux avocats qui s'opposent à une entente—à ce que l'institution fasse l'objet d'un PRIF—qui veulent le processus. Nous pensons que cet amendement précise que la SADC devrait avoir une solution de continuité ainsi qu'un acheteur, ce qui est différent, je crois. Je tiens à signaler que cette approche est différente de celle du redressement de l'institution. Cela signifie que la SADC ne devrait pas tenter de gérer l'institution pendant une ou deux années afin de la remettre. . .

Le président: Pour éviter qu'elle ne se substitue aux institutions financières. Nous nous protégeons au cas où M. Rodriguez déciderait de faire quelque chose en ce sens un de ces jours.

**M. Rodriguez:** [*Inaudible—Éditeur*] . . . le faire légalement. Je suis tout à fait en faveur de cette loi. Adoptons-la.

M. King: Les motions G-3 à G-8 ont toutes fondamentalement le même objectif. Elles portent sur la suspension des procédures. Je devrais dire qu'après certaines discussions que j'ai eu avec des gens du milieu financier, et après avoir lu quelques-uns des mémoires que nous avons reçus, je ne suis pas certain que les gens comprennent vraiment bien la différence qui existe entre une suspension et une perte permanente de droits, et cela tient probablement à la façon dont le projet de loi est rédigé. Les éléments auxquels la suspension des procédures ne s'applique pas sont décrits au paragraphe 39.15, à la page 7. Si on ne lit que cette partie de l'article 93, on a l'impression d'avoir perdu tout un ensemble de droits de façon permanente.

Mais en poursuivant la lecture du projet de loi, on découvre deux choses. Premièrement, au bas de la page 8, on lit ceci:

39.16 (1) Une cour supérieure peut, aux conditions qu'elle estime indiquer, autoriser une personne à accomplir un acte qui lui serait par ailleurs interdit aux termes de l'article 39.15, si elle est convaincue que...

a) soit que cette personne subirait un préjudice grave si l'autorisation lui était refusée;

b) soit qu'il est juste pour d'autres raisons de lui accorder celle-ci.

Premièrement, si la suspension des procédures impose à quelqu'un un fardeau important, l'intéressé peut se présenter devant un tribunal, et si sa cause est justifiée, le tribunal lèvera la suspension. Deuxièmement, même si l'intéressé ne

is on the following page, the stay—proposed sections 39.14 and 39.15, which essentially are the stay process and the vesting process—disappears when the FIRP transaction is completed, either by CDIC saying they're required at another stage, essentially when they've completed the deal, to issue a notice and start the compensation process, or they're forced to put into liquidation. What frightens everybody on that page, proposed section 39.15... I'm not sure that everyone has understood that, first, they have the right to go to a judge and, if they're being treated inequitably, get that lifted; and second, even if they can't persuade a judge that it's unfair, in the absolute worst case it is a 180-day stay. I think that's important to bear in mind in considering this.

That having been said, there's a fairly complicated section on the following page to deal with a particular problem financial institutions have. This same issue was dealt with in the Bankruptcy Act because the stay wording in this bill is very similar to that in the Bankruptcy Act.

Financial institutions often deal in forward contracts. The most simple one to explain is forward exchange—that they may buy or sell U.S. dollars for delivery 90 days from now. They normally do not like to be exposed to risk, so normally if they have bought U.S. dollars 90 days from now, they will try to search for another transaction whereby they sell U.S. dollars 90 days from now. They try to keep a match book and keep track of their exposure.

#### • 1715

The concern is that in a stay process... Those transactions will be of different entities. If one of those transactions is put into a stay, they do not know what is going to happen. Will that transaction go through eventually, or is it going to go into liquidation, or what is going to happen? So they have uncertainty. Therefore, they can't match. They can match 90 days with 90 days. They can't match 90 days with a question mark.

Those types of transactions you can collapse today and you can, essentially, close out your book. Okay. We will close that one out today at today's values. If the going concern went on, they would have some claim for the cost of closing... Often in those things, when you close out the transaction, there is a small amount owing or paying, and they would have that claim or debt either in the going concern or in the liquidation procedure, if it went into liquidation.

Again, the idea of this is that you avoid a liquidation, but you can't write the legislation and assume that it works 100% of the time. Those amendments are fine-tuning that language. There are a few words changed here and there.

## [Traduction]

réussit pas à convaincre le tribunal du bien-fondé de sa cause, si vous examinez le paragraphe 39.17, à la page suivante, vous allez constater que la suspension des procédures-les paragraphes 39.14 et 39.15, qui correspondent essentiellement à la suspension des procédures et au décret de dévolutioncessent de s'appliquer lorsque le PRIF est terminé, soit lorsque la SADC annonce qu'un accord a été conclu, soit lorsqu'elle émet un avis et qu'elle met en branle le processus d'indemnisation, ou soit lorsqu'elle est obligée de faire liquider l'institution en difficulté. Ce qui fait peur à tout le monde, dans le paragraphe 39.15...je ne sais pas si tout le monde a compris que, premièrement, ils ont le droit de s'adresser à un juge, et s'ils sont traités d'une manière injuste, faire lever la suspension; et deuxièmement, même s'ils n'arrivent pas à convaincre un juge que la suspension est injuste envers eux, au pire, elle ne durera que 180 jours. Je pense que c'est un élément important à retenir.

Cela dit, il y a un article plutôt complexe à la page suivante, au sujet d'un problème particulier qu'éprouvent les insitutions financières. La même question a déjà été abordée dans la Loi sur la faillite, car la formulation de l'article portant sur la suspension des procédures dans ce projet de loi est très semblable à celle qui apparaît dans la Loi sur la faillite.

Les institutions financières ont souvent recours à des contrats à terme. Le contrat le plus simple à expliquer, c'est le contrat de change à terme—qui permet à l'institution d'acheter ou de vendre des devises américaines devant être livrées dans 90 jours. Habituellement, les institutions financières n'aiment pas tellement le risque. Donc, lorsqu'elles achètent des dollars américains devant leur être livrés dans 90 jours, elles tentent en même temps de vendre des dollars américains à livrer dans 90 jours. Elles notent toutes leurs opérations et tentent de contrôler le risque auquel elles s'exposent.

L'inquiétude vient du fait que dans le cas d'une suspension de procédure... Ces contrats auront été conclus avec différentes entités. Si l'une de ces opérations tombe sous le coup d'une suspension de procédure, l'institution ne peut prévoir ce qui arrivera. L'opération sera-t-elle conclue? Fera-t-elle partie de l'opération de liquidation? Que se passera-t-il? Les institutions doivent donc composer avec une certaine incertitude. Par conséquent, elles ne peuvent pas jumeler des opérations. Elles ne peuvent pas jumeler des contrats à terme de 90 jours avec d'autres contrats de la même échéance. Elles ne peuvent pas jumeler des contrats de 90 jours avec un point d'interrogation.

Des opérations de ce genre peuvent être fermées n'importe quand, et l'on peut ordonner que ce soit fait. D'accord. L'opération sera donc fermée aujourd'hui, à la valeur actuelle. Si cette opération demeure sous le coup d'une suspension de procédure, l'institution pourra réclamer les frais de fermeture... Il arrive souvent, en pareil cas, quand on ferme une opération, qu'il y ait un petit montant à recevoir ou à payer, et dans le cas d'une liquidation, l'institution pourrait réclamer cette somme ou la devoir à celle qui a acheté ses éléments d'actifs.

L'idée derrière tout cela, c'est d'éviter la liquidation, mais on ne peut rédiger une loi en pensant qu'elle fonctionnera dans tous les cas. Ces amendements sont en quelque sorte des raffinements que l'on apporte à la

Finance

# [Text]

When I first met with the CBA on December 18, I told them that we had sent this material to the lawyer who had dealt with this on the bankruptcy. It is someone who works for the Royal Bank. People have spent quite a lot of time talking to him and I think they are satisfied that these changes deal with those technical issues. I wouldn't try to explain to you the full esoterica, and I'm not sure you really want to know.

Mr. Blenkarn: Why do you have the regulation section on—

**Mr. King:** These are often what are referred to, generically, as kinds of derivative instruments, and the financial market is inventing new ones.

Mr. Blenkarn: But you have a subclause (5):

The Governor in Council may make regulations prescribing kinds of agreements for the purposes of paragraph (4)(m).

Aren't those existing agreements?

Mr. King: No. The concern that the financial community raised is that the legislation now lists—

Mr. Blenkarn: Then it says "any agreement of a kind prescribed by legislation." That is (m).

Mr. King: Yes. Right now, you have a list of the things that people are aware of in the market now, and the reason they sought the regulation is they said that similar types of contracts that we haven't yet thought of may be invented in the future. So they said, give yourself the regulation—making power to—

Mr. Blenkarn: Invent new kinds of. . . All right.

Mr. King: They would have the same basic purpose, but they are sort of derivative financial products. They have all kinds of wonderful things now—swaps, pearls, reverse pearls, collars, floors, ceilings, all sort of things; some of which I might be able to explain to you, if I thought hard.

Pearl...I can't remember how to explain it, but somehow it is a loan that is, if I remember correctly, inversely related to the value of the yen. I would have to review that one to be able to explain it successfully, but it does work.

That covers G-3 to G-8. G-9 is mainly technical, and it is really that we picked up a few more sections that we should have covered. When the shares are vested in CDIC, they become shareholder and that triggers certain provisions in the Trust and Loan Companies Act and in the Bank Act about who can own shares. It also triggers a number of ministerial approvals.

What this does is say that CDIC is not covered by any of those provisions and the minister does not have to approve CDIC's owning those shares, since he has already approved the basic idea of the FIRP. It does not affect any potential

## [Translation]

formulation. Nous avons changé quelques mots ici et là. Quand je me suis entretenu avec les représentants de l'ABC la première fois, le 18 décembre, je leur ai dit que nous avions remis ces amendements à l'avocat qui avait examiné la question au moment de l'examen de la Loi sur la faillite. Cet avocat travaille pour la Banque Royale. On a beaucoup discuté avec lui, et je pense que tout le monde s'accorde pour dire que ces modifications corrigent ces difficultés d'ordre technique. Je n'oserais pas tenter de vous expliquer tous les détails, et je ne suis pas sûr que cela puisse vraiment vous intéresser.

26-2-1992

M. Blenkarn: Au sujet de la partie concernant les règlements, pourquoi. . .

M. King: Ce sont des espèces d'instruments connexes, si vous voulez, et le marché financier en invente constamment de nouveaux.

M. Blenkarn: Mais, vous avez ajouté l'alinéa (5), où l'on dit ceci:

Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prévoir des types de contrats pour l'application de l'alinéa (4)m).

Est-ce que ce sont des contrats qui existent déjà?

M. King: Non. L'inquiétude qu'a soulevé le milieu financier, c'est que dans sa formulation actuelle, dans la loi, on énumère...

M. Blenkarn: Puis, au sous-alinéa m): «le contrat du type prévu par règlement».

M. King: Oui. Aujourd'hui, c'est une liste de choses que l'on connaît dans le marché actuellement, et ils voulaient que l'on prévoie aussi d'autres genres de contrats analogues qui pourraient être inventés à l'avenir. Ils nous ont donc dit de nous prémunir. . .

M. Blenkarn: Inventer de nouveaux genres de contrats... Bon.

**M.** King: Ce seraient des contrats qui auraient à peu près le même but, mais qui seraient des produits financiers dérivés, si vous voulez. Il y a toutes sortes de choses dans le marché à l'heure actuelle, vous savez—swaps, pearls, reverse pearls, collars planchers, plafonds, toutes sortes de choses; et il y en a que je pourrais peut-être même vous expliquer.

Pearl... Je ne me souviens pas précisément comment l'expliquer, mais c'est une espèce de prêt, si je me souviens bien, qui est lié à la valeur du yen. Il faudrait que je fasse un peu de recherche pour être en mesure de bien vous l'expliquer, mais c'est un instrument efficace.

Voilà donc pour les motions G-3 à G-8. La motion G-9 est surtout d'ordre technique, et il s'agit en réalité de quelques précisions que nous aurions dû apporter. Lorsque les actions sont dévolues à la SADC, elle devient actionnaire, et cela fait intervenir certaines dispositions de la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêts et de la Loi sur les banques, au sujet de ceux qui peuvent posséder des actions. Cela fait aussi intervenir un certain nombre d'approbations ministérielles.

En fait, ces modifications précisent que la SADC n'est pas touchée par ces dispositions et que le ministre n'a pas à donner son approbation pour que la SADC détienne ces actions, puisqu'il a déjà approuvé l'application du PRIF. Cela

new buyer. So there is no overriding of the acts with respect to the buyer; the idea is to preserve the basic content of the acts. In the interim period, while CDIC owns those shares in order to undertake the transaction, they are allowed to own more than 35% and they are allowed... Government is not normally allowed to own shares. They are an agency, so all those things are permitted. The minister doesn't have to go to the trouble of approving all this, but once they pass back into the hands of a new buyer, all of the provisions in the act click back in.

• 1720

There, then, is G-10, G-11 and G-15; these skip because the same basic concept doesn't appear in exactly the same spot in the bill. Our clerk tells us that the procedures you have to go through are on a line–by–line basis.

These are to clarify a point—a concern of the Bankers' Association—that the compensation CDIC provides can be in either cash or securities. The point they raise is a valid one; I think we had the same point. We had the same ideas as they, but I think they suggested that the language be even more clear than it was.

The result of one of these processes may be a package of soft assets, which CDIC will have to realize over a number of years. They felt it was inappropriate for the shareholders, in a sense, to get a cash payment up front while CDIC had to run off this package of soft assets with uncertainty as to what they were worth.

So this essentially permits you to provide compensation by saying that the owners of the company would claim it's a valuable company because these assets are valuable. You essentially compensate them with the proceeds of these assets as they run off. Then you don't have to debate about whether they are worth \$50 million or \$100 million. You say that they will be run off and you'll get what you get, depending on what they prove to be worth.

The Chairman: If the shareholder, for one reason or another, can find the money to take them back over, he can have them.

Mr. King: No, their compensation would be the claim on these assets. As well, in the situation where you own the company and basically strip off the assets and liabilities, you could also give them back the shares and debentures and let them manage down the company. Typically, they would feel that they would like to do this; they would rather control the situation. They probably feel that they could manage it in a smarter way than could CDIC. So they would like to control it, manage it down and—

**Mr.** Blenkarn: You're telling me that they wouldn't be able to demand payment in cash.

Mr. King: They could demand it but they'd have to go to an assessment. They'd have to convince the assessor that what was given to them didn't give them fair compensation. If you had a situation where you—

## [Traduction]

ne touche en rien un nouvel acheteur. Ce projet de loi ne contredit donc pas les autres lois pour ce qui est de l'acheteur, l'idée étant de préserver le contenu fondamental des lois. Entretemps, pendant que la SADC détient ces actions dans le but d'entreprendre l'opération, ils peuvent détenir plus de 35 p. 100 des actions et... Il n'est habituellement pas permis au gouvernement de détenir des actions. La SADC étant un organisme, toutes ces choses—là sont permises. Le ministre n'a pas à tout approuver, mais une fois que les actions passent entre les mains d'un nouvel acheteur, toutes les dispositions de la loi s'appliquent de nouveau.

Viennent ensuite les motions G-10, G-11 et G-15. Ce sont des modifications qui sont apportées parce que la même notion fondamentale n'apparaît pas exactement au même endroit dans le projet de loi. Notre greffière nous dit qu'il faut examiner le projet de loi ligne par ligne.

C'est une précision que l'on apporte—à la suite d'une observation de la part de l'Association des banquiers—à savoir que la SADC peut verser l'indemnité en espèces ou en actions. Le point de vue de l'association est valable; je pense que nous étions du même avis. Nous avions la même idée, mais je crois qu'ils auraient voulu rendre la formulation encore plus précise.

L'un de ces processus peut aboutir à un ensemble d'éléments d'actif faibles, que la SADC devra liquider sur un certain nombre d'années. Les représentants de l'ABC étaient d'avis qu'il n'était pas tellement convenable que les actionnaires reçoivent de l'argent comptant tandis que la SADC devait de son côté composer avec des éléments d'actif faibles, sans trop connaître leur valeur

Cela permet donc d'offrir une indemnité et d'éviter que les propriétaires de la société réclament davantage parce que ces éléments d'actif valaient davantage. On les indemnise donc au moyen du produit de la vente de ces éléments d'actif, au fur et à mesure. Cela évite ainsi tout débat autour de la question de savoir si ces éléments valaient 50 ou 100 millions de dollars. L'actif sera liquidé, et les propriétaires seront indemnisés selon la valeur réelle des éléments d'actif en question.

Le président: Si l'actionnaire, pour une raison ou pour une autre, arrive à trouver l'argent pour les racheter, il peut le faire.

- M. King: Non, son indemnité équivaudra à la réclamation à même les éléments d'actif. En procédant à la liquidation de ces éléments et des éléments de passif de l'institution, la SADC pourrait lui rendre les actions et les obligations, et lui permettre de liquider elle-même son actif. C'est habituellement ce que voudraient les administrateurs; ils préféreraient rester maîtres de la situation. Ils pensent probablement qu'ils pourraient mieux s'acquitter de la tâche que la SADC. Ils voudraient donc rester maîtres de la situation, gérer la liquidation et...
- **M.** Blenkarn: Me dites-vous vraiment qu'ils ne pourraient pas exiger un versement en espèces?
- M. King: Ils pourraient l'exiger, oui, mais il faudrait qu'ils passent par une évaluation. Ils devraient convaincre l'évaluateur qu'ils n'ont pas reçu une juste compensation. S'il arrivait que...

Mr. Blenkarn: Assuming that they convince the assessor, the assessor orders CDIC to pay in cash.

Mr. King: The assessor would decide what compensation was appropriate. They might decide that some additional value should be put into the company. I think if you gave the shares back you would go to the assessor and say that you gave them back the company, you moved out this many assets at this price and got this many liabilities assumed at a good price.

Again, the way CDIC plans to arrange this process in terms of preparing for the assessment and compensation process is that they will make sure a very thorough marketing process takes place before the FIRP is undertaken.

One of their major arguments to the assessors will be that they approached every likely buyer in the country. The best bid they could get was \$10 million for the shares and \$50 million for the debentures. So they passed on the original \$10 million and \$50 million. How can you argue that you would have done better? They did a thorough shopping.

Likewise, if they did an asset sale, they would say that they canvassed all potential buyers, that is the price they got after a very thorough process, and that is what they received. That's fair.

Mr. Blenkarn: That is what I'm saying. Undoubtedly it's going to be an asset sale. That's where the problem is. You seize the company, you are going to sell the assets off. You're going to pay off your liabilities. The issue is what the company is worth. My concern is that having done that, if there is a surplus, you may well be stuck for a lot more than the surplus.

The Chairman: It depends; you'll have to go to court.

Mr. King: The assessor would rule on that. If you had a good case that it wasn't worth more than the surplus, you wouldn't be stuck.

Number G-12 may not be in the package, but it's pretty straightforward. Mr. Justice Estey was concerned about whether or not it was clear there was a judge. We've clarified that.

The Chairman: That makes sense.

• 1725

Mr. King: Then the next is amendment G-13—we're jumping around it a little bit—and that again was a concern one of witnesses raised. I can't remember who—it may have been Mr. Baillie, or it may have been both he and Mr. Justice Estey. The concern was about the clarity of the language there in terms of the relationship, the support provided by the Bank of Canada and the CDIC. It's just been clarified to indicate it's the special benefit an institution gets from being supported by a massive lender of last resort lending from the Bank of Canada, or any kind of support it gets from CDIC—that should not be counted in the value, that's something they receive from the authorities.

[Translation]

M. Blenkarn: En supposant qu'ils arrivent à convaincre l'évaluateur, celui-ci ordonnerait donc à la SADC de leur verser une indemnité en espèces.

M. King: L'évaluateur déciderait de l'indemnité appropriée. Il pourrait estimer qu'une valeur additionnelle devrait être attribuée à la société. Je pense que si vous remettiez les actions, vous pourriez dire à l'évaluateur que vous avez remis la société, que vous avez liquidé tant d'éléments d'actif à un certain prix, et que tant d'éléments de passif ont été assumés à un bon prix.

En prévision du processus d'évaluation et d'indemnisation, la SADC verrait à ce que tout soit fait, sur le plan de la commercialisation, avant que le PRIF ne soit entrepris.

L'un des principaux arguments qu'elle ferait valoir aux évaluateurs, ce serait qu'elle a approché tous les acheteurs possibles au pays. La meilleure offre qu'elle aurait pu obtenir serait de 10 millions de dollars pour les actions, et de 50 millions de dollars pour les obligations. Elle a donc dû accepter cette offre. Comment prouver qu'elle aurait pu obtenir davantage? Elle a vraiment exploré toutes les possibilités.

Si elle procédait à une vente des éléments d'actif, elle dirait encore là qu'elle a sondé le terrain auprès de tous les acheteurs possibles, que c'est le prix qu'elle a obtenu après un processus très approfondi, et que c'est l'offre qu'elle a reçue. Ce serait juste.

M. Blenkarn: C'est précisément ce que je dis. Il ne fait aucun doute que les éléments d'actif seront vendus. C'est là que réside tout le problème. Vous saisissez l'institution, et vous allez entreprendre de vendre son actif. Vous allez régler les dettes. Mais combien vaut la société? C'est là toute la question. Mon inquiétude, c'est qu'après tout cela, s'il y a un excédent, il peut fort bien arriver que vous ayez à débourser bien plus que cela.

Le président: Cela dépendrait; il faudrait demander l'intervention d'un tribunal.

M. King: C'est l'évaluateur qui décidera. Si vous pouviez démontrer que la valeur ne dépassait pas l'excédent, il n'y aurait pas de problème.

La motion G-12 n'est peut-être pas dans le document, mais elle est plutôt simple. Monsieur le juge Estey se demandait s'il était clair qu'il devait y avoir un juge. Nous l'avons précisé.

Le président: C'est logique.

M. King: L'amendement suivant porte le numéro G-13—nous prenons un peu les devants. Une fois de plus, c'est une question qu'un des témoins a soulevée. Je ne me souviens plus qui c'était—peut-être M. Baillie, ou peut-être lui et le juge Estey. On s'inquiétait de la clarté de cet article quant à la relation, au soutien fourni par la Banque du Canada et la SADC. Nous apportons des précisions pour indiquer que c'est l'avantage spécial que tire une institution du soutien accordé par un gros prêt de dernier recours de la Banque du Canada ou de tout soutien de la SADC qui devrait être exclu de la valeur des prêts; il s'agit du montant reçu des autorités.

Amendment G-14 again I think is responding to one of Mr. Baillie's concerns about being clear about what the valuation date would be; it's been put in to say it's essentially the time of the FIRP process.

The next amendment, G-16, is I think one we discovered ourselves, and is basically technical. The assessor may choose to hire an expert to provide assistance. Normally, when these things are handled in a civil proceeding, the cost of it could be charged to one party or the other, and the basic model here is that the costs are awarded in the same way they would be in a civil proceeding, so that just basically picks it up and parallels it to any kind of standard civil proceeding.

The next amendment, G-17, is there because someone in OCG objected to the way we described the CRF, so we changed it slightly. I think it was an issue of unappropriated monies—they said if we had a deficit, we didn't have any unappropriated monies, and we acknowledged we had a deficit.

Regarding amendment G-18—these last two are basically technical. They're basically cleaning up something that comes pretty close to typos or editing problems.

The other amendment relates to the Canadian Payments Association, and that's one that has come around in a separate package. I'm not sure people fully understand it's a stay process, but I recognize, even aside from that, the direct clearers do have a particular exposure. That amendment essentially is to allow them to provide what's referred to as short notice.

There was a concern that the stay provision would not allow them to provide short notice, so this gives them the ability to provide short notice even if an institution is FIRPed. That does really give them substantial leverage because, as Michael McKenzie testified to you—and I wouldn't disagree with him—once short notice is given, the institution is in very serious trouble because it can't get any of its cheques cleared. It's very hard to arrange for a new direct clearer in a practical sense without the passage of several days, if not a couple of weeks. So because it's very hard for them to continue on a going–concern basis, this does give them substantial leverage.

On the other hand, they are in a particularly exposed position. I think the people I talked to from the bank community would be looking for even more comfort and protection in terms of realizing on security they may have with respect to any kind of clearing arrangements they have. However, you do have the complication that they may not only have arrangements related to the clearing, they may have other kinds of commercial arrangements with the borrower.

So I guess the question is, how do you explain to the other creditors who've been stayed why the direct clearer has a particular advantage, particularly when you can go to a judge and if you have a just and equitable cause the judge will grant you a release from the stay.

[Traduction]

L'amendement G-14 répond lui aussi à une préoccupation de M. Baillie qui voulait une indication claire de la date d'évaluation. Nous précisons bien qu'il s'agit du moment où se déclenche l'application du PRIF.

Le prochain amendement, G-16, vient de notre propre initiative et il est surtout de nature technique. L'évaluateur peut choisir de demander l'aide d'un expert. Normalement, quand ces questions font l'objet de poursuites au civil, les frais sont attribués à l'une ou l'autre des parties. Grâce à l'amendement, les frais seront attribués de la même manière qu'ils le seraient dans une poursuite au civil. Nous ne faisons que nous aligner sur les procédures normales au civil.

L'amendement suivant, G-17, est ajouté parce que quelqu'un au Bureau du contrôleur général s'est opposé à la façon dont nous décrivions le Trésor. Nous avons donc apporté une petite modification. Je crois que l'objection portait sur les fonds non affectés. Ils ont dit qu'en cas de déficit, il n'y a pas de fonds non affectés, et nous avons reconnu qu'il y a effectivement un déficit.

Au sujet de l'amendement G-18—les deux derniers amendements sont plutôt techniques. Ils visent essentiellement à corriger ce qui ressemble beaucoup à des coquilles ou des erreurs typographiques.

L'autre amendement touche à l'Association canadienne des paiements et il est présenté séparément. Je ne suis pas certain que les gens comprennent vraiment qu'il s'agit d'un processus de suspension, mais je dois avouer malgré tout, que les membres adhérents courent un risque particulier. Cet amendement vise à leur permettre de donner ce qui est appelé un court préavis.

Certains ont craint que le mécanisme de suspension ne permette pas de donner un court préavis. Cette disposition permet donc de donner un court préavis, même lorsque l'institution fait l'objet d'une restructuration dans le cadre du PRIF. Elle donne une importante marge de manoeuvre parce que, comme Michael McKenzie vous l'a indiqué—et je suis d'accord avec lui—une fois que le court préavis est donné, l'institution se retrouve vraiment dans le pétrin parce qu'elle ne peut plus faire compenser ses chèques. Il est très difficile de trouver un nouveau membre adhérent en quelques jours, voire quelques semaines. L'institution a donc beaucoup de mal à continuer de fonctionner et cette mesure lui donne une importante marge de manoeuvre.

Par contre, le risque est particulièrement élevé. Je pense que les banquiers à qui j'ai parlé voudraient avoir plus de garanties et être protégés encore plus en ce qui concerne l'exécution de la garantie qu'ils possèdent à l'égard de tout accord de compensation. Mais ce qui complique les choses, c'est que les banques n'ont pas seulement des accords de compensation mais aussi d'autres types d'accords commerciaux avec l'emprunteur.

Il faut donc se demander comment expliquer aux créanciers visés par une suspension pourquoi le membre adhérent jouit d'un avantage particulier, surtout quand on peut s'adresser à un juge et que, si la cause est juste et équitable, le juge annulera la suspension.

That covers the amendments. Now, I think we have covered a number of things, but there are other things we haven't covered—other concerns the CBA raised about membership on the board of directors and the role of OSFI and so on, which I think we feel are sort of restructuring how the deposit insurance system works and are outside the scope of this bill.

**Mr. Rodriguez:** Would that new G-5 satisfy the concerns of the CBA? The question of the Canadian Payments. . .

Mr. King: They would regard it as an important step. I'm not sure they would be completely satisfied—I'm not sure to what extent. That's because there is not sufficient realization that it's a stay rather than a permanent loss of rights. But again, I think you finally get into a question of balance in all of these things. The more room to manoeuvre you give to the financial institution that is a direct clearer, the relatively worse off are other creditors who are likewise stayed, so it's a question of how far you meet the concerns of this group without prejudicing the concerns of other groups. They would say that is an important step, but I think they would want to go further.

• 1730

Mr. Blenkarn: The clearing of cheques is the essence of the value of a going institution. It would seem to me that if you're going to FIRP at all, you've immediately got to stand behind the clearing operation—otherwise you shouldn't be FIRPing, because what you've done is decided that the going—concern operation isn't worth anything.

Mr. King: I agree with that, Mr. Blenkarn. The CBA's concern was that in the FIRP process you could compel the direct clearer to continue to operate as the direct clearer.

Mr. Blenkarn: No. I think you would have to stand behind the direct clearer immediately and pay him 100%.

**Mr. King:** The direct clearer can get out with 24 hours' notice, just as they can do now, so that effectively forces you to stand behind them.

The Chairman: Presumably you have a deal under the FIRP. The whole idea is that you have a deal somewhere, and presumably the institution taking it over has access to clearing.

Mr. King: You're right. If they gave the notice and carried through that it would bring the institution down...obviously there would have to be discussions with the direct clearer as part of the process. I'm saying that when you're having those negotiations over the weekend about who gets what and what comfort different people get, the direct clearer would be able to say that if he were to give the short notice, within 24 hours this institution would be dead, so he'd like you to pay attention to his concerns. Playing that kind of hand, I'd feel pretty confident that my concerns would be carefully listened to.

**Mr. Blenkarn:** Why wouldn't you provide in the bill on the take-over that the CDIC becomes responsible for any liabilities to the direct clearer?

[Translation]

Ainsi prend fin la description des amendements. Je pense que nous avons abordé un bon nombre de points, mais il en reste d'autres—d'autres préoccupations de l'ABC au sujet des membres du conseil d'administration et du rôle du BSIF etc—qui, à notre avis, relèvent davantage d'une restructuration du mode de fonctionnement du système d'assurance—dépôts et dépassent donc la portée du projet de loi.

M. Rodriguez: Croyez-vous que le nouvel amendement G-5 apaisera les inquiétudes de l'ABC? La question de l'Association canadienne des paiements. . .

M. King: Je pense qu'il s'agit d'une étape importante. Je ne suis pas sûr qu'elle sera entièrement satisfaite—je ne sais pas jusqu'à quel point elle le sera, parce qu'on ne se rend pas tout à fait compte qu'il s'agit d'une suspension plutôt que d'une perte de droits permanents. Mais, une fois de plus, je pense qu'au bout du compte, c'est une question d'équilibre. Plus on accroît la marge de manoeuvre de l'institution financière qui est membre adhérent, plus les autres créanciers visés par la suspension se retrouvent dans une position relativement moins bonne. Il faut donc déterminer dans quelle mesure on répond aux aspirations d'un groupe sans porter préjudice à celles des autres. Ils diraient que c'est une étape importante mais je pense qu'ils voudraient que nous allions plus loin.

M. Blenkarn: La compensation des chèques est l'essence de la valeur d'une institution en activité. Il me semble que quand on fait appel au PRIF, il faut immmédiatement se tenir loin des opérations de compensation—sinon, à quoi sert le PRIF, parce que, au fond, on a décidé que l'institution en activité ne vaut plus rien

M. King: Je suis d'accord avec vous, monsieur Blenkarn. L'ABC craignait que le PRIF n'oblige le membre adhérent à continuer d'agir à ce titre.

M. Blenkarn: Je pense qu'il faudrait appuyer immédiatement le membre adhérent et le rembourser intégralement.

M. King: Le membre adhérent peut se retirer moyennant un préavis de 24 heures, tout comme il peut le faire maintenant, ce qui vous oblige dans les faits à l'appuyer.

Le président: Il y a probablement une entente dans le cadre du PRIF. L'essence du programme est qu'il y a une entente quelconque, et on peut supposer que l'institution qui prend le contrôle a accès à la compensation.

M. King: Vous avez raison. S'ils donnent un préavis et y donnent suite de manière à provoquer la faillite de l'institution... de toute évidence, il faudrait discuter avec le membre adhérent dans le cadre de ce processus. Je dis que, pendant la fin de semaine où se déroulent ces négociations pour savoir qui obtient quoi et quelle garantie obtiennent les divers créanciers, le membre adhérent pourrait déclarer que s'il donne le court préavis, alors 24 heures, après cette institution n'existera plus. Par conséquent, il voudrait qu'on tienne compte de ses préoccupations. Si j'avais ce genre d'atouts dans mon jeu, je crois bien qu'on m'écouterait attentivement.

M. Blenkarn: Pourquoi ne pas prévoir dans le projet de loi que, lors de la prise de contrôle, la SADC devient responsable de tout passif envers le membre adhérent?

The Chairman: Because you want the direct clearer to play ball, too. They may have other debt involved here, too—subordinated debt, or anything else. Who knows what else they may be holding? I think the short notice is a good way to go.

Mr. King: The direct clearer may have quite a complicated banking relationship with the company. They may have claims because they're a direct clearer. They may be running a line of credit separately; it may be very similar to a line of credit some other institution has provided, but the other institution is not the direct clearer. They may have claims on the upstream company. They may have made loans to the ultimate shareholders. They would have quite a complex relationship, so you wouldn't necessarily want to take them off the hook on all those things.

Ms Callbeck: Are there any ways that this legislation could apply to provincial companies? I know you talked earlier about harmonization, but did you actually study any ways in which this could apply to provincial trust companies?

The Chairman; Let's put it to you this way: what if we just took the word "federal" out wherever it appeared in the bill?

Mr. King: If you took that out, I think you'd have—

The Chairman: Then it would say "member institution".

Mr. King: You could have that model, but I think the provinces would find it fairly intrusive. You can pick your favourite province, but you'd be saying that this provincial official shall report to this provincial minister on the following basis, or that this provincial minister shall have hearings on the following basis.

Mr. Blenkarn: Wait a minute. Wait a minute.

Mr. King: This provincial minister shall interact with the provincial Cabinet on the following basis.

Mr. Blenkarn: If you FIRP the company, all you've done is provide for the seizure of the shares. Surely the company is still a provincial corporation. All you've talked about is seizing the ownership of the shares and the subordinated debt.

The shares in any corporation are subject to provincial jurisdiction, whether it's a federally incorporated company or not. All you've done is seize the shares. The CDIC is subject to provincial corporation law with respect to how it operates. It is subject to the same provincial laws with respect to property and civil rights cases as anybody else in each province it deals with.

Mr. King: But I think—

Mr. Blenkarn: The contract law of that particular province surely applies. I don't see any problem in seizing the shares. You haven't done anything more than seize the shares. In other words, you haven't reincorporated the company. The company is still a provincial corporation. All that happens is that instead of having Tom Brown and Susie Smith as shareholders, you have the Canada Deposit Insurance Corporation as a shareholder. So what?

[Traduction]

Le président: Parce que nous voulons que le membre adhérent soit de la partie lui aussi. Il y a peut-être d'autres types de dettes en cause, une dette subordonnée par exemple. Qui connaît le contenu exact du portefeuille? Je pense que le court préavis est la bonne solution.

M. King: Le membre adhérent a peut-être une relation bancaire très compliquée avec la société. Il a peut-être des créances du fait qu'il est membre adhérent. Il peut avoir établi une marge de crédit distincte, très semblable à celle accordée par une autre institution financière, mais l'autre institution n'est pas le membre adhérent. Il peut avoir des créances de la société en amont. Il peut avoir consenti des prêts aux actionnaires ultimes. La relation peut être très complexe, de sorte que vous ne voudriez pas nécessairement renoncer à tout cela.

Mme Callbeck: Ce projet de loi pourrait-il s'appliquer aux entreprises provinciales? Je sais que vous avez parlé d'harmonisation, mais avez-vous étudié les moyens par lesquels on pourrait appliquer cette loi aux sociétés de fiducie provinciales?

Le président: Autrement dit, qu'arriverait-il si nous supprimions simplement le mot «fédéral» chaque fois qu'il est mentionné dans le projet de loi?

 $M.\ King:$  Si vous supprimiez ce mot, je pense que vous auriez...

Le président: On le remplacerait par «institution membre».

M. King: On le pourrait, mais je pense que les provinces trouveraient que nous nous mêlons de leurs affaires. Vous pouvez choisir votre province favorite, mais vous diriez que l'autorité provinciale doit rendre compte au ministre provincial de telle ou telle manière, ou que ce ministre provincial tiendra des audiences de telle ou telle façon.

M. Blenkarn: Un instant. Attendez un instant.

**M. King:** Le ministre provincial devrait se comporter de telle ou telle manière face au Cabinet provincial.

M. Blenkarn: Quand on restructure la société dans le cadre du PRIF, on se contente de permettre la saisie des actions. La société demeure toujours une société provinciale. Il n'est question que de la propriété des actions et de la dette subordonnée.

Les actions de toute société sont régies par les lois provinciales, que la société soit incorporée au fédéral ou non. On se contente de saisir les actions. Le mode de fonctionnement de la SADC est régi par les lois provinciales. Il est régi lui aussi par les lois provinciales applicables aux affaires de droit civil et de droit immobilier, au même titre que tout le monde dans chacune des provinces où la SADC fait des affaires.

M. King: Mais je pense que. . .

M. Blenkarn: Le droit contractuel de cette province s'applique sans aucun doute. Je ne vois aucune difficulté à saisir les actions. On se contente simplement de saisir les actions. Autrement dit, on n'a pas réincorporé la société. Il s'agit toujours d'une société provinciale. Mais au lieu que Tom Brown et Susie Smith en soient actionnaires, c'est la Société d'assurance-dépôts du Canada qui devient actionnaire. Et après?

• 1735

Mr. King: I'm speaking more, I think, about the process, Mr. Blenkarn. There is a process in here whereby in order for that seizure to take place, there's a number of steps and a number of decisions.

Mr. Blenkarn: Those decisions are all to deal with the viability-

Mr. King: That's correct.

Mr. Blenkarn: —of a organization in a business where the depositors are insured by the CDIC. You're not really hurting the province one bit. All you're doing is allowing the shares in that organization to be seized. I don't see how a provincial minister in charge of the business corporations act in the province would be in any way affected.

Mr. King: I was trying to respond to the chairman's question. In this legislation different steps have to be taken to come to the conclusion that the institution is not viable. Consider if you were simply to remove the word "federal" and have that same process follow the provincial level on the basis of this legislation. I'm just saying that it would involve telling the provincial official how the provincial official dealt with the provincial minister to whom the official reported. It would involve telling the provincial minister how the provincial minister dealt with the provincial Cabinet. It would tell the provincial Cabinet how to manage its Orders in Council.

Mr. Blenkarn: I don't understand that. I don't see why.

**Mr. King:** There are two ways of doing it. First, you could have the provincial people do it. In this case the federal legislation is prescribing what provincial people do.

Mr. Blenkarn: What do provincial people do anyway here?

Mr. King: The other model would be to have the federal officials simply do it with respect to provincial institutions. You'd have this federal superintendent. You'd have the federal minister make a decision about a provincial company which is the responsibility of a provincial minister.

Mr. Blenkarn: Let's assume, as a practical matter, what happens if it's an Ontario trust company and the CDIC has been employing the provincial superintendent's office to supervise the company and get reports. But all of a sudden the CDIC is not really happy about that. Now what happens? What does the CDIC say? Usually it employs as its agent the federal superintendent to check that institution out, and the federal superintendent goes in as the CDIC's agent.

Mr. King: The provinces have suggested that the model they would prefer is that they have legislation similar to the FIRP process. What would happen in the case of an Ontario company is that the Ontario regulator would make the decision in conjunction with the Ontario minister. The Ontario authorities would then co-operate with the Canada Deposit Insurance Corporation.

In these cases, in order to get a going-concern solution, you normally have to provide some kind of indemnity... Either you have to provide some kind of softco where the weak assets are hived off because the buyers don't usually

[Translation]

M. King: Je parle plutôt du processus, monsieur Blenkarn. Il y ici un processus qui prévoit diverses étapes et diverses décisions avant que la saisie puisse s'effectuer.

M. Blenkarn: Ces décisions portent toutes sur la viabilité. . .

M. King: C'est exact.

M. Blenkarn:...d'une organisation dans un secteur d'activité où les déposants sont assurés par la SADC. On n'embête nullement les provinces. On permet tout simplement la saisie des actions de cette organisation. Je ne vois pas en quoi le ministre provincial de qui relève la législation sur les sociétés commerciales de cette province serait touché.

M. King: J'essayais de répondre à la question du président. En vertu de ce projet de loi, il faut franchir diverses étapes avant d'arriver à la conclusion que l'institution n'est pas viable. Songez seulement à ce qui arriverait si vous supprimiez simplement le mot «fédéral» et appliquiez le même processus au niveau provincial. J'affirme qu'il faudrait alors dire à l'autorité provinciale comment se comporter avec le ministre provincial de qui elle relève. Il faudrait dire au ministre provincial comment se comporter avec son Cabinet. Il faudrait dire au Cabinet provincial comment administrer ses décrets.

M. Blenkarn: Je ne comprends pas. Je ne vois pas pourquoi.

M. King: Il y a deux façons de procéder. Premièrement, on peut demander aux autorits provinciales de s'en charger. Dans ce cas, la loi fédérale dicterait le comportement des autorités provinciales.

M. Blenkarn: Qu'est-ce que les autorités provinciales viennent faire ici, de toute façon?

M. King: L'autre solution serait que les autorités fédérales régissent les institutions provinciales. Il y aurait un surintendant fédéral. Il y aurait un ministre fédéral qui prendrait une décision au sujet d'une société provinciale relevant d'un ministre provincial.

M. Blenkarn: Supposons, pour donner un exemple pratique, ce qui arriverait s'il s'agissait d'une société de fiducie ontarienne et que la SADC faisait appel au bureau du surintendant provincial pour superviser la société et obtenir un rapport. Soudainement, la SADC ne serait plus contente de cet arrangement. Qu'arriverait-il? Que dirait la SADC? D'habitude, elle demande au surintendant fédéral d'agir en son nom pour vérifier les activités de l'institution et le surintendant fédéral sert d'agent de la SADC.

M. King: Les provinces ont indiqué qu'elles préféreraient avoir des lois inspirées du PRIF. Dans le cas d'une entreprise ontarienne, les autorités ontariennes prendraient une décision de concert avec le ministre ontarien. Les autorités ontariennes collaboreraient ensuite avec la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Afin de trouver une solution promettant la poursuite des activités, il faut habituellement fournir une certaine indemnité... Ou bien on prend possession des éléments d'actif faibles, parce que les acheteurs n'en veulent habituellement

want the weaker assets or you have to provide the buyer with some kind of indemnity against them. In a sense, that would be CDIC's contribution to the process. The provincial contribution to the process would be doing the FIRP.

We have had good co-operation between the provincial and the federal authorities in these types of things. There have been two cases. The most recent was First City. The provincial authorities did co-operate and the Alberta government did participate in part of the financing. When Financial Trust was done a few years ago with Ontario, again the Ontario government did participate in part of that financing.

Mr. Blenkarn: Don't we have a situation in some provinces where the federal superintendent, in fact, supervises—

**Mr. King:** You do have cases where the federal superintendent does the work.

**Mr. Blenkarn:** —or where the federal superintendent supervises provincial corporations because the particular province doesn't bother running a supervision on their trust and loan operations?

Mr. King: The provincial superintendent does do the work and you do get the—

Mr. Blenkarn: There isn't a provincial superintendent, though, is there?

• 1740

Mr. King: Usually there is still a provincial official in charge. You do get the interesting situation where occasionally you will get a report at the CDIC board that OSFI has inspected company X in province Y, has given the following report to the provincial official indicating that there are problems, and CDIC should certainly be hearing from the provincial official who is in charge of the company, passing on the report it has about the problems there are.

The Chairman: In other words, CDIC does the work, but officially there is a person in each province, a provincial person, even though they don't do any work. They just receive reports—

Mr. King: Well, "don't do any work" is a little harsh.

The Chairman: Well, you know what I mean.

Mr. King: The point is, they haven't employed the examination staff.

The Chairman: They don't have the staff to do audits and examinations.

Mr. King: They do get the report, and they have to examine that report to make a decision on what they think is the appropriate action.

Mr. Rodriguez: When they get the benefit, they play the premiums, they get insured; deposits get insured at these institutions. These are the rules for having the privilege of being part of the CDIC depository system. If you want to enjoy that protection you should follow the rules, by God.

## [Traduction]

pas, ou bien on indemnise l'acheteur jusqu'à un certain point. En un sens, ce serait la contribution de la SADC au processus. La contributin provinciale consisterait à appliquer le PRIF.

Il existe une bonne collaboration entre les autorités provinciales et fédérales dans ce genre de situations. Il y a eu deux cas, le plus récent étant la First City. Les autorités provinciales ont collaboré et le gouvernement albertain a assuré une partie du financement. Dans le cas du Financial Trust en Ontario, il y a quelques années, c'est le gouvernement ontarien qui a participé au financement.

**M.** Blenkarn: N'est-il pas vrai que dans certaines provinces le surintendant fédéral supervise. . .

M. King: Il arrive que le surintendant fédéral fasse le travail.

M. Blenkarn: . . . ou que le surintendant fédéral supervise les sociétés provinciales parce que la province en question ne se soucie pas de superviser ses sociétés de fiducie et de prêt?

M. King: Le surintendant provincial effectue le travail et vous obtenez le. . .

M. Blenkarn: Mais il n'y a pas de surintendant provincial, n'est-ce pas?

M. King: D'habitude, il y a une autorité provinciale. Il arrive parfois, et c'est très intéressant, que la SADC reçoive un rapport selon lequel le BSIF a inspecté la société X dans la province Y et a remis aux autorités provinciales un rapport faisant ressortir les problèmes; le BSIF indique ensuite que la SADC devrait avoir des nouvelles des autorités provinciales responsables de la société, qui lui remet le même rapport sur la question.

Le président: Autrement dit, la SADC fait le travail, mais officiellement, il y a un responsable dans chaque province, une autorité provinciale, même si ces gens-là ne font rien. Ils reçoivent simplement des rapports...

M. King: Affirmer qu'ils ne font rien est un peu exagéré.

Le président: Vous savez bien ce que je veux dire.

M. King: Ils n'ont pas fait appel aux services du personnel d'évaluation.

Le président: Ils n'ont pas de personnel pour effectuer des vérifications et des évaluations.

M. King: Ils obtiennent le rapport et doivent l'examiner pour déterminer les mesures qu'il convient de prendre.

M. Rodriguez: Quand ils obtiennent les indemnités, c'est parce qu'ils ont payé les primes et ont été assurés; les dépôts sont assurés dans ces institutions. Ce sont les règles du jeu pour avoir droit au privilège de faire partie du système de dépôts de la SADC. Celui qui veut se protéger de la sorte doit observer les règles du jeu, Bon Dieu!

Mr. King: But I don't think that issue relates just to the FIRP. The fact is, some members of CDIC are subject to the Bank Act and are federally regulated. Some are subject to the federal Trust and Loan Companies Act and are federally regulated on that basis. Some are subject to various provincial trust and loan companies acts and are regulated on that basis.

So there are three or more sets of rules. There are federal banks, federal trust companies, and then a number of provincial trust and loan acts. Those different companies operate under the different rules of their different acts.

On the federal level, obviously, as this committee probably knows as well as I do, the federal Trust and Loan Companies Act and the Bank Act are very similar. They're both administered on a united basis through the Superintendent of Financial Institutions.

But it is now and has been the case for a very long time that there are provincially regulated institutions. They operate under their own acts with a different supervisor. CDIC does have capacity to deal with them if they are dissatisfied with what's happening. They do have the right, if they're concerned about what's happening, to bring their concerns to the attention of the board. They have the right to cancel the deposit insurance with a suitable notice period. In an extreme case, they have the right to actually apply to a court to have the company wound up, although they have to do that on the basis of the company's insolvence.

**Mr. Rodriguez:** The FIRP, then, is a logical extension of that responsibility of CDIC. After all, they have to look out to protect the people who pay into the CDIC fund, the premium payers and the taxpayers of Canada.

Mr. King: They have a number of ways to operate. I think the issue really is that right now we have a co-operative and constructive relationship with the provinces. The provinces have indicated a willingness to look at this. I think it's in their interest to co-operate. As I said, officials obviously can't commit their governments, but—

Mr. Blenkarn: Why wouldn't we pass the bill just saying "institution"? If you then want to use a FIRP, you might want to look at the political problems. Our minister might have to look at the political problems before he authorizes the FIRP. He might say that this is an Ontario institution and he's not going to do it without the Ontario minister; on the other hand, in Saskatchewan, where he does all the work anyway, he'd just go ahead and do it.

Mr. King: This is obviously a judgment, but I—

Mr. Blenkarn: The fact is-

The Chairman: There is another way to attack this, for example, to provide for some kind of notice. In other words, before recommending a FIRP to the minister or whatever, the CDIC would say to the provincial organization that they get seven days' notice or they're going to FIRP the organization. That gives the province the right to decide if they want to take it over themselves, something they could do.

[Translation]

M. King: Mais je ne pense pas que cette question touche uniquement au FRIP. De fait, certains membres de la SADC sont régis par la Loi sur les banques et relèvent de la compétence fédérale. Certains sont régis par la Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt et relèvent donc de la compétence fédérale. D'autres sont régies par diverses lois provinciales sur les sociétés de fiducie et de prêt et relèvent de la compétence provinciale.

Il y a donc au moins trois ensembles de règles. Il y a les banques fédérales, les sociétés de fiducie fédérales et certaines lois provinciales sur les sociétés de fiducie et de prêt. Ces diverses sociétés sont régies par les dispositions de leurs lois respectives.

Au niveau fédéral, comme le comité le sait probablement aussi bien que moi, la Loi fédérale sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt et la Loi sur les banques se ressemblent beaucoup, c'est évident. Elles sont toutes les deux administrées sur une même base, par l'entremise du Surintendant des institutions financières.

Mais actuellement, et c'est vrai depuis un certain temps déjà, il y a aussi des institutions régies par les lois provinciales. Elles sont régies par leurs propres lois et relèvent de leur propre surintendant. La SADC ne peut pas faire affaire avec elles lorsqu'elles ne sont pas satisfaites de leur sort. Elles ont le droit, lorsqu'elles s'inquiètent, de porter leurs inquiétudes à l'attention du conseil. Elles ont le droit d'annuler l'assurance-dépôts après avoir donné un préavis convenable. À la limite, elles ont le droit de demander à un tribunal de les liquider, bien que ces demandes doivent se fonder sur l'insolvabilté de la société.

M. Rodriguez: Le PRIF est donc un prolongement logique de cette responsabilité de la SADC. Après tout, il faut surveiller les activités pour protéger les gens qui cotisent au fonds de la SADC, ceux qui versent les primes, les contribuables canadiens.

M. King: Il y a plusieurs façons de fonctionner. Au fond, il existe actuellement une relation de collaboration constructive avec les provinces. Les provinces ont indiqué leur désir d'examiner la situation. Je pense qu'elles ont intérêt à collaborer. Je le répète, les fonctionnaires ne peuvent prendre des engagements pour leur gouvernement, mais...

M. Blenkarn: Pourquoi ne pas adopter un projet de loi qui parlerait simplement d'«institution»? Puis, si on veut implanter un PRIF' on pourrait examiner les problèmes politiques. Notre ministre ferait peut-être bien d'examiner les problèmes politiques avant d'autoriser le PRIF. Il pourrait déclarer, par exemple, qu'il y a une autorité ontarienne et qu'il n'agira pas sans l'accord du ministre ontarien; par contre, en Sasktachewan, où il fait tout le travail de toutes façons, il ira carrément de l'avant.

M. King: C'est bien sûr un jugement, mais je. . .

M. Blenkarn: En réalité...

Le président: Il y a une autre façon d'envisager la question, afin notamment de donner un préavis quelconque. Autrement dit, avant de recommander un PRIF au ministre ou à qui que ce soit, la SADC dirait à l'organisation provinciale qu'elle donnera un préavis de sept jours avant d'appliquer le PRIF. Ce préavis donnerait à la province le droit de décider si elle veut effectuer elle-même la prise de contrôle.

Mr. King: I think the issue really is to what extent one tries to... Both our approach and the minister's preferred approach is to try to build on a constructive, co-operative basis. If you put in the legislation that we're now taking jurisdiction over the provincial institution, I think there's a risk that it will be interpreted—

The Chairman: It's generally the sentiment of this committee that we should do that anyway.

Mr. Blenkarn: I don't think we're even saying that. We're saying that if we're running the risk of an insurance program, and in order to make sure depositors are paid and institutions are viable we have to step in, then we ought to take it upon ourselves to step in.

The answer, of course, to anybody who really gets upset about it is that they don't have to belong. For God's sake, nobody made them belong. I don't think that's trying to steal anybody's jurisdiction at all.

• 1745

Mr. King: I can only tell you my understanding of how the provinces would likely react. They would see it as—

Mr. Blenkarn: Did any province start a lawsuit about the amendments to the Trust and Loan Companies Act we made, in connection with deposits to the Trust and Loan Companies Act, whereby if you have certain fees that you charge you have to publish and advertise and show?

Mr. King: I think, Mr. Blenkarn, there is quite an important difference between those two situations. In the case of the credit card disclosure, they were federal companies and they were regulated by the federal regulators. What you would have is the federally regulated companies. The federal regulators would be enforcing some rules, which some people felt, although I gather it was debated at the time, related perhaps to provincial jurisdiction. They were already clearly under the authority of the federal authorities.

In this case you're taking a company that is under the authority and is regulated by one of the provinces. They've been regulating this company for the last 20 years and you're coming along and saying, I know you've been regulating for the last 20 years but we're now coming in, taking it over, taking this out of your jurisdiction. We're running it now. I think that's very different.

Mr. Blenkarn: I don't think we are doing that.

Mr. King: Well, the FIRP is a very dramatic step.

Mr. Blenkarn: I think we're taking their shares and operating, in a sense, in a liquidation fashion, to make sure the assets of depositors and so on are protected. But we're only acting as a shareholder of a provincial organization still subject to provincial regulations, still subject to the provincial superintendent. All you're doing is stepping into FIRP. I don't see that you're taking away any jurisdiction. He's still a regulator.

[Traduction]

M. King: Je pense que la question qui se pose touche à la mesure dans laquelle on essaie de...La méthode que nous préconisons et celle que préfère le ministre consistent toutes les deux à s'appuyer sur une collaboration constructive. Si vous stipulez dans le projet de loi que les institutions provinciales relèveront désormais de nous, je pense que cela risque d'être interprété...

Le président: Le comité est en général d'avis que c'est ce que nous devrions faire de toute façon.

M. Blenkarn: Je ne pense pas du tout que ce soit ce que nous affirmons. Nous disons que si nous assumons le risque d'un programme d'assurance et que nous devons intervenir afin de nous assurer que les déposants sont indemnisés et que les institutions sont viables, alors nous devrions nous doter des moyens nécessaires pour intervenir.

À tous ceux qui s'en offusquent, nous pouvons tout simplement répondre qu'ils ne sont pas tenus de participer. Mais, enfin, personne ne leur a tordu le bras. Je ne pense pas que nous essayons d'accaparer les compétences des autres.

M. King: Je ne peux que vous donner mon impression de la réaction probable des provinces. Elles verraient cela comme...

M. Blenkarn: Est-ce qu'une province a déjà intenté des poursuites au sujet des modifications que nous avons apportées à la Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêts au sujet des dépôts et de la publication des frais exigés?

M. King: Je crois, monsieur Blenkarn, qu'il existe une différence assez importante entre ces deux situations. Dans le cas de la publication des frais exigés sur les cartes de crédit, il était question de sociétés fédérales régies par les autorités fédérales. Il y avait donc des sociétés relevant de la compétence fédérale. Les autorités fédérales appliquaient certaines règles qui, de l'avis de certains, encore que les opinions étaient partagées à l'époque, touchaient peut-être aux compétences provinciales. Mais les institutions relevaient clairement de la compétence fédérale.

Cette fois-ci, il est question de sociétés qui relèvent d'une province depuis vingt ans. Vous déclarez soudain que cette époque est révolue, que vous prenez les choses en mains, que ces sociétés relèveront désormais de votre compétence, que vous vous en occuperez. Je pense que c'est très différent.

M. Blenkarn: Je ne crois pas que ce soit là ce que nous voulons faire.

M. King: Le PRIF est une mesure très spectaculaire.

M. Blenkarn: Je pense que nous saisissons leurs actions et agissons un peu comme s'il s'agissait d'une liquidation afin de nous assurer notamment que les avoirs des déposants sont protégés. Mais nous n'agissons qu'à titre d'actionnaires d'une organisation provinciale qui est encore assujettie aux règlements provinciaux, qui relève encore du surintendant provincial. Tout ce que nous faisons, c'est déclencher le PRIF. Je ne crois pas que nous nous ingérions dans leur champ de compétences. Les provinces demeurent l'autorité réglementaire.

Mr. King: My understanding of the conversation we had with the provinces is that they would perceive that as raising jurisdictional issues. In any event, I think it's in the interests of the provinces to co-operate in these type of enterprises, and in the past they have co-operated with CDIC. I guess there is a judgment. Do you want it—

Mr. Blenkarn: The thing is that we have the authority in the bill that the minister can make up his mind, when the issue is presented, whether he should carry on under the authority of this bill or not. Now, if a province passes the legislation, fine, then the provincial legislation is superior.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, Mr. Justice Estey is a guy who knows this thing inside out, and this is what he had to say when he appeared before us on this question. On the question of provincially incorporated financial institutions not being subject to FIRP, deposit–taking is banking. We ought to regulate federally those institutions that want to ensure their deposits with the CDIC. It is better to think in terms of provinces that cannot afford or do not want to have the bureaucracy in the cost of an insurance scheme.

He sees it strictly as a bank. They want to ensure the deposits.

Mr. King: I did hear Mr. Justice Estey's testimony, and I'm sure he said that. I guess the impression I came away with, from having heard all of his testimony, is that while there were arguments there, he felt that moving on that banking power did raise significant political and constitutional issues. When you asked him at the end if he thought that was essential to the bill, I think you invited him to say that and he decided not to.

**Mr. Rodriguez:** He said you could do that later. I wanted to know whether it was immediate. We have a legal beagle that we pay, Mr. Chairman. I'm always waiting to hear his opinion.

The Chairman: What's the question?

Some hon. members: Oh, oh!

**Mr. Rodriguez:** Can we strike out "federal" in front of this financial institutions thing here and do a FIRPing of provincial and financial institutions?

Mr. King: Yes, it's clear—

Mr. Blenkarn: The question is whether you can do it. If you take the word "federal" out, well, it just takes the word "federal" out

At least it has this advantage, Mr. King. If we take the word "federal" out, we haven't FIRPed any provincial company, we've just said, can we FIRP institutions? If the minister doesn't want to FIRP a provincial institution, for a lot of good reasons, well, he won't.

Mr. King: Again, everyone can make his own prediction about how the lawyers who worry about constitutional jurisdiction of the provinces will react. I would have thought they would be concerned about the federal government's

[Translation]

M. King: Si j'ai bien compris la conversation que nous avons eue avec elles, les provinces auraient l'impression que cela soulèverait des questions de compétences. Quoi qu'il en soit, je pense que les provinces ont intérêt à collaborer dans ce genre d'entreprise et, par le passé, elles ont collaboré avec la SADC. Je pense que c'est une question de jugement. Voulez-vous. . .

M. Blenkarn: Le projet de loi autorise le ministre à décider, quand le cas se présente, s'il doit appliquer cette loi ou non. Mais si une province adoptait un tel projet de loi, ce serait tant mieux; la loi provinciale l'emporterait.

M. Rodriguez: Monsieur le président, le juge Estey connaît cette question comme le fond de sa poche. Voici ce qu'il a déclaré quand il a comparu devant nous à ce sujet: Quant à l'exclusion des institutions financières provinciales du FIRP, les opérations de dépôts sont des opérations bancaires. Nous devrions assujettir à la règlementation fédérale les institutions qui veulent faire assurer leurs dépôts par la SADC. Il vaut mieux penser en fonction des provinces qui n'en ont pas les moyens ou qui veulent éviter la bureaucratie et les coûts d'un programme d'assurance.

Il considère ces institutions strictement comme des banques. Elles veulent assurer les dépôts.

M. King: J'ai entendu le juge Estey et je ne nie pas cette déclaration. Mais pour moi, l'impression qui est ressortie de tout ce témoignage est que, malgré de bons arguments, il estimait que toute mesure ayant une influence sur ce pouvoir bancaire soulevait d'importantes questions politiques et constitutionnelles. Quand vous lui avez demandé à la fin s'il pensait que c'était un aspect essentiel du projet de loi, je pense que vous l'avez invité à abonder dans votre sens et qu'il a décidé de ne pas le faire.

M. Rodriguez: Il a affirmé qu'on pourait le faire plus tard. Je voulais savoir si c'était immédiat. Nous avons un conseiller juridique que nous payons, monsieur le président. J'attends toujours son opinion.

Le président: Quelle est la question?

Des voix: Oh, oh!

M. Rodriguez: Pouvons-nous supprimer le mot àfédéralà qui qualifie les institutions financières dans le projet de loi et appliquer le PRIF aux institutins financières provinciales?

M. King: Oui, il est évident. . .

M. Blenkarn: Il vous a demandé si vous pouvez le faire. Si on supprime le mot «fédéral», eh bien c'est tout ce qu'on fait.

Cela présente au moins quelques avantages, monsieur King. Si nous supprimons le mot «fédéral», nous appliquons le PRIF à une institution provinciale, nous nous demandons simplement si nous pouvons l'appliquer aux institutions. Si le ministre ne veut pas appliquer ce programme à une institutin provinciale, pour toutes sortes de bonnes raisons, eh bien, il ne le fera pas.

M. King: Encore une fois, tout le monde peut faire ses propres prévisions sur la réaction des avocats qui se soucient des compétences constitutionnelles des provinces. J'aurais cru qu'ils se seraient inquiétés de la possibilité que le

purporting to exercise the power. On the fact that such power may or may not be exercised at some future time, I think they would feel that they would not want to concede that some minister at some point might or might not decide to do something they found offensive.

• 1750

Mr. David: From a legal standpoint and one of constitutional law, both Mr. James Baillie and Mr. Justice Estey gave their opinion that the federal government clearly had the power to exercise power over provincial institutions. I share that opinion.

There is no doubt at all that from a regulatory banking standpoint the federal government has the authority, as part of its constitutional power over banking—not to mention insolvency and bankruptcy—to extend the FIRP to provincial institutions. So I don't think it's a constitutional question. The federal government would win the law suit if challenged by the provinces. That being the case, it would also be possible to change the bill in order to allow the FIRPing to apply to provincially regulated institutions. The question is whether, as a matter of policy, you want to extend this jurisdiction.

I would like to make one observation that may be relevant. We're dealing with deposit insurance here and asking whether we are usurping provincial power. One factor I would look at is what we call the Ontario equals doctrine for trust companies.

A federally regulated trust company operating in Ontario is now subject to dual jurisdiction, by the registrar in Ontario and by the federal government. That dual jurisdiction appears to be accepted by the federal government, because it could have overrided it in Bill C-83, the Trust Companies Act, and didn't do so. In a similar vein, although I wouldn't look at the situation as one of tit for tat, if we're going to have a dual regulatory system it could apply very equally to this FIRPing procedure.

The Chairman: There is another issue here, which is, as was pointed out earlier, that in the deals that have been done in the past involving provincial organizations, the provinces have usually put some money into the deal. One could presume that if the CDIC just—for a provincial institution, without the consent of the province, it might not be anxious to pony-up.

**Mr. Rodriguez:** How much did it cost to pony-up in Alberta, for First City?

The Chairman: I think the amount would be \$15 million.

Mr. King: For the deal, which means it is probably a fairly low—

Mr. Rodriguez: How much did the CDIC pony-up?

Mr. King: When you say "pony-up" there's a-

The Chairman: So it wasn't just in Alberta. The situation involved B.C. and Alberta.

#### [Traduction]

gouvernement fédéral exerce ce pouvoir. Quant à l'éventualité que ce pouvoir soit exercé ou non à l'avenir, je pense qu'ils ne voudraient pas permettre à un ministre de décider un jour de prendre une mesure qu'ils trouveraient répréhensible.

M. David: Du point de vue juridique et du point de vue du droit constitutionnel, M. James Baillie et le juge Estey ont indiqué que le gouvernement fédéral pouvait clairement exercer un pouvoir sur les institutions provinciales. Je partage cette opinion.

Il ne fait aucun doute que du point de vue de la réglementation bancaire, le gouvernement fédéral possède le pouvoir, dans le cadre de son pouvoir constitutionnel relatif aux opérations bancaires—sans parler de l'insolvabilité et de la faillite—d'appliquer le PRIF aux institutions provinciales. Je ne pense pas donc pas que ce soit un enjeu constitutionnel. Le gouvernement fédéral aurait gain de cause en cas de contestation juridique par les provinces. Cela dit, il serait également possible de modifier le projet de loi afin que le PRIF s'applique aux institutions régies par les lois provinciales. La question qu'il faut se poser c'est si, à titre de politique, vous voulez élargir ces compétences.

J'aimerais ajouter une remarque peut-être pertinente. Il est question ici de l'assurance-dépôts et de la possibilité d'usurper les pouvoirs provinciaux. Je tiendrais compte de ce que nous appelons la doctrine de l'équivalent ontarien applicable aux sociétés de fiducie.

Une société de fiducie régie par la compétence fédérale qui exerce ses activités en Ontario relève actuellement de deux autorités, soit le registraire de l'Ontario et le gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral semble accepter cette double compétence, sinon il aurait prévu dans le projet de loi C-83 sur les sociétés en fiducie une disposition afin de l'emporter; or il ne l'a pas fait. Dans le même ordre d'idées, bien que je ne considère pas qu'il faille rendre la pareille, si nous nous retrouvons avec un régime réglementaire double, ce régime pourrait s'appliquer aussi au PRIF.

Le président: Cela soulève une autre question. Comme quelqu'un l'a déjà souligné, dans les accords qui ont été conclus par le passé au sujet d'organisations provinciales, les provinces ont habituellement contribué financièrement. On pourrait supposer que si le SADC prenait des mesures à l'égard d'une institution provinciale sans le consentement de la province, cette dernière n'aurait peut-être pas fort envie de casquer.

M. Rodriguez: Combien de fric a-t-il fallu allonger en Alberta, dans le cas de la First City?

Le président: On a versé 15 millions de dollars, je crois.

M. King: Pour le tout, ce qui veut dire que le montant est probablement assez faible...

M. Rodriguez: Combien la SADC a-t-elle casqué?

M. King: Quand vous dites «casqué», il y a un...

Le président: Pas rien qu'en Alberta. La Colombie-Britannique et l'Alberta étaient en cause.

Mr. King: No, I don't think so, not First City.

The Chairman: Was First City just in Alberta?

Mr. King: I think so, yes. The total liability that the CDIC would have in that process—and they interact in a complicated way—is approximately under half a billion dollars.

Mr. Rodriguez: I think we should FIRP.

The Chairman: That's not saying there should be a law.

Mr. Rodriguez: No.

The Chairman: No, but that figure represents insured deposits as opposed to what's necessarily going to be lost; in other words, the loss.

I think we've had enough for today, because it's almost 6 p.m.

As I stated earlier, members will be receiving the detailed brief from the Canadian Bankers' Association sometime on Monday or Tuesday, so I'm led to believe. People can give that brief some consideration.

If people decide they want to move certain amendments that are not in this bill, for one reason or another, they have access to Mr. David, who will help them to draw up amendments. We also have Mr. Walsh, the general legislative counsel, who can also assist if people decide they want to put amendments that aren't provided for here.

But at the end of the day, when we return after the break, there will be a meeting and we'll be calling back to the committee the officials from the Department of Finance, including Mr. King and whoever else decides to come. We may even want to have the minister at that time, when we get around to doing clause-by-clause consideration.

For the benefit of members, I'm also going to endeavour to see if we could have Mr. James Baillie present, if it would be possible. I think his knowledge might be useful when we enter into some of these discussions.

So we'll see if we can set up all those arrangements.

**Mr. Blenkarn:** Why don't we see what happens with respect to representations we receive from the CBA and so on?

The Chairman: We're going to do so, but I'm just saying that—

Mr. Blenkarn: And perhaps Mr. Baillie would be working with Mr. King's office. I think he may well be, but I don't know.

The Chairman: Isn't that the best way? In any event—

Ms Callbeck: What about the Canadian Bankers' Association? Are representatives going to be back here?

• 1755

Mr. Blenkarn: Well, they going to be doing some work and will give us some legal clauses and that sort of thing. Let's see what they do.

The Chairman: We'll see what they do. Barring any unforeseen surprises, they can speak to members individually, frankly, if they want, and put their particular case on things they want or would like to see done that are not currently

[Translation]

M. King: Non, je ne crois pas, pas dans le cas de la First City.

Le président: La First City se trouvait uniquement en Alberta?

M. King: Je le crois. Le passif total de la SADC—et les liens sont compliqués—se situe à moins d'un demi-milliard de dollars.

M. Rodriguez: Je pense que nous devrions appliquer le PRIF.

Le président: Mais pas nécessairement en faire une loi.

M. Rodriguez: Non.

Le président: Non, mais ce montant représente les dépôts assurés par rapport à ce qui sera nécessairement perdu; autrement dit, la perte.

Je pense que nous avons assez de matière à réflexion pour la journée car il est presque 18 heures.

Comme je l'ai déclaré tout à l'heure, les membres recevront le mémoire détaillé de l'Association des banquiers canadiens lundi ou mardi prochain, m'a-t-on dit. Nous pourrions l'étudier.

Si certains membres décident de proposer des amendements qui ne se trouvent pas dans ce projet de loi, pour une raison ou pour une autre, ils peuvent consulter M. David, qui les aidera à les rédiger. M. Walsh, conseiller législatif général, peut également aider ceux qui voudraient ajouter des amendements qui ne se trouvent pas dans ceux que nous avons déjà.

Mais à la fin de la journée, quand nous nous retrouverons après la pause, il y aura une réunion et nous convoquerons à nouveau les fonctionnaires du ministère des Finances, y compris M. King et tous ceux qui décideront de venir. Nous pourrions même entendre le ministre à ce moment-là, quand nous procéderons à l'étude article par article.

Afin d'aider les membres, je tenterai également de voir si M. James Baillie peut venir. Je pense que ses connaissances pourraient être utiles dans certaines de nos questions.

Nous verrons si nous pouvons prendre toutes les dispositions nécessaires.

M. Blenkarn: Pourquoi ne pas étudier les doléances de l'ABC et des autres témoins?

Le président: Nous le ferons; je dis simplement que. . .

M. Blenkarn: Et M. Baillie pourrait peut-être travailler avec le personnel de M. King. Il le fait peut-être déjà, mais je n'en sais rien.

Le président: N'est-ce pas mieux ainsi? Quoi qu'il en soit. . .

Mme Callbeck: Et l'Association des banquiers canadiens? Ses représentants reviendront-ils parmi nous?

M. Blenkarn: Ils feront leur travail et nous donneront quelques articles juridiques, par exemple. Attendons de voir ce qu'ils vont faire.

Le président: Nous attendrons. À moins d'une surprise imprévue, ils peuvent discuter avec les membres individuellement, s'ils le veulent, et défendre leur cause si des aspects ont été oubliés dans le projet de loi. Je ne propose

being addressed in this bill. I don't propose at the moment to have another hearing with the CBA unless there is something really striking in their brief. We will make that judgment call once we get their brief. They have lots of people who can come and meet with the individual members in their offices. They don't necessarily have to—

Mr. Rodriguez: Are the trust companies also providing a brief?

The Chairman: The trust companies are happy. They just want us to pass the bill.

Mr. Rodriguez: I understand.

The Chairman: So there we are.

The meeting is adjourned. There will be a notice out once I get some of this put together.

# [Traduction]

pas, pour le moment, que nous entendions à nouveau l'ABC, à moins que son mémoire ne contienne des propositions vraiment remarquables. Nous prendrons une décision à ce sujet quand nous aurons reçu le mémoire. Ils ont bien des gens qui peuvent venir rencontrer les membres individuellement à leur bureau. Ils n'ont pas nécessairement besoin de. . .

M. Rodriguez: Les sociétés de fiducie présentent-elles un mémoire elles aussi?

Le président: Les sociétés de fiducie sont satisfaites. Elles veulent absolument que nous adoptions le projet de loi.

M. Rodriguez: Je comprends.

Le président: Et voilà où nous en sommes.

La séance est levée. Il y aura un avis lorsque tous les éléments auront été rassemblés.

# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

# WITNESS

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Policy Branch.

# TÉMOIN

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Politique du secteur financier.

XC26

**HOUSE OF COMMONS** 

Issue No. 37

Tuesday, March 10, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 37

Le mardi 10 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# **Finance**

# **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof

#### **CONCERNANT:**

Projet de loi C-48, Loi modifiant la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence

#### WITNESSES:

(See back cover)



(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray . Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 10, 1992 (48)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson and Brian White.

Acting Members present: Catherine Callbeck for Herb Gray; and John Rodriguez for Steven Langdon.

Other Member present: Don Blenkarn.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From Public Bills Office: G.A. "Sandy" Birch, Legislative Clerk. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, General Legislative Counsel. From Gowling, Strathy and Henderson: Guy David, Consultant.

Witnesses: From the Canadian Bankers' Association: Helen Sinclair, President; Blair Keefe, Legal Advisor; and Frank MacDonald, Former Chairman, Operations Committee. From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington: James C. Baillie, Lawyer. From the Canadian Deposit Insurance Corporation: Ronald Neil Robertson, Q.C., Director. From the Department of Finance: Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch.

Pursuant to an Order of the House dated February 5, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-48, An Act to amend the Canada Deposit Insurance Corporation Act and to amend other Acts in consequence thereof. (See Minutes of Proceedings and Evidence, dated February 10, 1992, Issue No. 30).

#### On Clause 1

Helen Sinclair from the Canadian Bankers' Association made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

James Baillie from Tory, Tory, DesLauriers and Binnington made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

Ronald Robertson from the Canadian Deposit Insurance Corporation made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:25 o'clock p.m., Clément Couture took the Chair.

At 4:30 o'clock p.m., the Chairman resumed the Chair.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 MARS 1992 (48)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 45 dans la salle 701 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, René Soetens, Greg Thompson et Brian White.

Membres suppléants présents: Catherine Callbeck remplace Herb Gray et John Rodriguez remplace Steven Langdon.

Autre député présent: Don Blenkarn.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Du Bureau des projets de loi d'intérêt public: G.A. «Sandy» Birch, greffier législatif. Du Bureau des conseillers législatifs: Rob Walsh, conseiller législatif général. De Gowling, Strathy et Henderson: Guy David, consultant.

Témoins: De l'Association des banquiers canadiens: Helen Sinclair, présidente; Blair Keefe, conseiller juridique; Frank MacDonald, ancien président, Comité des opérations. De Tory, Tory, DesLauriers et Binnington: James C. Baillie, avocat. De la Société d'assurance—dépôts du Canada: Ronald Neil Robertson, c.r., directeur. Du ministère des Finances: Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre en date du mercredi 5 février 1992, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-48, Loi modifiant la loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et d'autres lois en conséquence. (voir les Procèsverbaux et témoignages du 10 février 1992, fascicule n° 30).

#### Article 1

Helen Sinclair de l'Association des banquiers canadiens fait un exposé et, avec les autres témoins, répond aux questions.

James Baillie de Tory, Tory, DesLauriers et Binnington fait un exposé et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Ronald Robertson de la Société d'assurance-dépôts du Canada fait un exposé et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 25, Clément Couture occupe le fauteuil.

À 16 h 30, le président reprend le fauteuil.

À 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, March 10, 1992

• 1540

The Chairman: I'd like to call the meeting to order. We have three parties—if I can use that term—who have given us information, documents, or briefs. The CBA, Mr. Jim Baillie, and the Department of Finance have prepared various amendments to respond to some of these items. So I'm going to ask the representatives of the Canadian Bankers Association to. . .

Mr. Rodriguez (Nickel Belt): Before we get to that, Mr. Chairman, I believe you have to consult the committee to see what we want to do. I'm afraid you haven't talked to us on this committee about how we want to proceed.

I also want to raise a point before we address that matter. With regard to the correspondence that goes to the chairman of the committee with respect to the bill we are dealing with, I would wish to see that we, the committee, receive copies of that correspondence.

I do not have a copy of Mr. Justice Estey's letter to you, dated March 3. I received this copy from one of the lobbyists. Justice Estey speaks very clearly to the amendments that had been proposed by the Department of Finance at the last meeting—remember the ones? We had Mr. King here and went through them. Justice Estey comments on those amendments in this letter, a letter to you, but I didn't receive a copy from you. The bankers came to see me yesterday with their proposals and then gave me a copy of Justice Estey's letter.

The Chairman: That is not the letter.

Mr. Rodriguez: Well, I want to tell you that I don't appreciate the way in which this committee is operating.

• 1545

The Chairman: I will take responsibility for that. The letter came in after I had left Ottawa, over the course of the week we were away, and I sent the letter to Mr. Guy David to ask him to basically go through it in the way we normally do these things. I guess because I wasn't in Ottawa and because essentially I was dealing over the phone, I may not have strictly said "please circulate this with whatever analysis". So I basically sent it to the committee's research staff to review, so they could be in a position to advise members. I'm sorry if that didn't get communicated.

Mr. Blenkarn (Mississauga South): Well if you've got the letter here, perhaps it could be circulated now.

Ms Callbeck (Malpeque): I'd like to agree with Mr. Rodriguez. You didn't get Mr. Justice Esty's letter either; we had to get it from the Bankers Association. This is the third time I have complained about this type of thing in this committee, and here we are. . . I guess you're trying to do it clause by clause today. To my mind, there are a lot of areas we still have to really do some serious thinking on.

[Translation]

## **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 10 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Trois groupes ou parties—si je peux utiliser ce terme—nous ont remis de l'information, des documents ou des mémoires. L'ABC, M. Jim Baillie et le ministère des Finances ont préparé un certain nombre d'amendements en réponse à des points qui ont été soulevés. Je vais donc demander aux représentants de l'Association des banquiers canadiens. . .

M. Rodriguez (Nickel Belt): Auparavant, monsieur le président, je pense que vous devez consulter le comité sur la façon de procéder. Je crains que vous n'ayez omis de le faire.

J'aimerais également faire un rappel, si vous le permettez. Lorsque des lettres sont envoyées au président du comité au sujet du projet de loi à l'étude, je souhaiterais que nous, les membres du comité, en recevions une copie.

Je n'ai personnellement pas reçu de copie de la lettre que le juge Estey vous a envoyée en date du 3 mars. Ou plutôt, j'en ai obtenu une, mais d'un des lobbies. Le juge Estey se prononce clairement sur les amendements proposés par le ministère des Finances lors de la dernière réunion—vous savez desquels il s'agit, n'est-ce pas? Nous les avons passés en revue avec M. King. Le juge Estey fait des observations sur ces amendements dans une lettre qui vous a été envoyée, mais dont je n'ai pas reçu copie. Les banquiers sont venus me voir hier avec leurs propositions, et c'est à ce moment-là qu'ils m'ont remis une copie de la lettre du juge Estey.

Le président: Il ne s'agit pas de la lettre.

M. Rodriguez: Je tiens à vous dire que je ne suis pas d'accord avec cette façon de procéder.

Le président: J'en prends la responsabilité. La lettre m'est parvenue alors que j'étais à l'extérieur d'Ottawa, pendant la semaine de relâche, et je l'ai envoyée à M. Guy David en lui demandant de l'examiner comme il le fait habituellement. Comme je n'étais pas à Ottawa et que je traitais avec lui par téléphone, il se peut que je ne lui aie pas donné l'instruction précise «de la faire circuler en même temps que ses observations». J'ai donc simplement envoyé la lettre au personnel de recherche du comité pour qu'il l'examine et conseille le comité. Je regrette qu'elle n'ait pas été distribuée.

M. Blenkarn (Mississauga-Sud): Si vous l'avez, vous pouvez peut-être la faire distribuer maintenant.

Mme Callbeck (Malpèque): J'appuie M. Rodriguez sur ce dernier point. Nous n'avons pas eu la lettre du juge Esty non plus; nous avons été mis au courant par l'Association des banquiers canadiens. C'est la troisième fois que je me plains d'un tel problème au comité... Nous essayons de procéder à l'étude article par article aujourd'hui. En ce qui me concerne, cependant, nous avons encore beaucoup de points sur lesquels nous devons nous pencher sérieusement.

The Chairman: With regard to clause-by-clause today, it's not my anticipation to do anything today that would require a vote. What I was proposing we do here would be essentially to hear from the people who have provided us—the CBA for example... We would proceed to review their brief with them. We would do the same with Mr. Baillie and his brief, and we would agree that we can, once we run out of time—I'm not planning to go beyond the normal time—hear from Mr. King in terms of which amendments and the amendments he has prepared, to respond to a number of these things. Because the Department of Finance has, as you would expect, been in communication with both the CBA and Mr. Baillie, in one way or another, and they have responses for some of these things, and amendments to present, if you like, for the consideration of the committee.

It's not my plan to do anything today that would require anybody to vote, if I could use that. I was hoping that today we could go through these various issues in the way we did more or less with Mr. King the last time, and try to sort out where we now have consensus or agreement, and which issues are still outstanding and need to be decided. I'm not planning to have any votes until we have identified those issues that need to be decided. Again, there may be other documents out there that—I'm not aware of any other ones that haven't been mentioned, but if various people have sent letters, I presume. . .

Sometimes if I get a letter from the Bank of Nova Scotia, for example, I don't necessarily know. It usually has a "cc" list—but there was no effort to keep any letters from being seen by anybody. I generally send them to the committee's research staff, and they generally get circulated. I guess over the course of the break, maybe that wasn't exactly as timely as it should've been.

Ms Callbeck: Well it wasn't only the break. As I say, this is the third time I've complained. I don't think we should have to go to the Bankers Association to get every document.

The Chairman: No.

Ms Callbeck: I would appreciate having it beforehand.

The Chairman: I don't disagree.

Mr. Rodriguez: Can I also get a clarification, Mr. Chairman, that there will be consultation on how we proceed? I have never accepted any kind of leadership that says one person makes the decision. I thought we were doing together here, in a very collegial manner, a very important bill, and we haven't divided here on political ideology on this bill. I subscribe to the theory that where you've got this kind of co-operation, we work together. And you had every opportunity. I was in the House today and you were there, and you could have come over and told me what was happening. Catherine Callbeck was in the House; you could have done the same thing.

The Chairman: Well, I spoke to her counterpart, Mrs. Marleau, but in any event—

Mr. Rodriguez: But we could have resolved a lot of that, and I could have asked you about the letter. I was waiting to give my speech, and I was going over my notes, and we could have had some discussion there.

[Traduction]

Le président: En ce qui concerne la possibilité de procéder à l'étude article par article aujourd'hui, je dois vous dire que je ne m'attends pas à faire quoi que ce soit qui nécessite un vote. J'ai simplement l'intention d'entendre les gens qui nous ont présenté des choses—l'ABC, par exemple... Nous pourrions simplement réexaminer le mémoire de l'ABC avec ses représentants. Nous procéderions de la même façon avec M. Baillie, après quoi, si nous étions d'accord et si nous en avions le temps-je n'ai pas prévu de dépasser le temps normal-nous attendrions M. King afin de connaître sa réaction et de voir quels amendements il entend présenter lui-même. Vous n'êtes pas sans savoir que le ministère des Finances a été en communication avec l'ABC et avec M. Baillie, d'une façon ou d'une autre, et qu'il a préparé des réponses aux points soulevés ainsi que des amendements, qu'il entend soumettre à l'attention du comité.

Je n'ai pas l'intention de faire quoi que ce soit aujourd'hui qui demande un vote. J'espérais simplement que le comité examinerait ces diverses propositions comme il l'a fait la dernière fois avec M. King, dans l'espoir d'en arriver à un consensus ou à une entente, ou encore d'identifier les points qui ne sont pas encore réglés. Je n'entends pas mettre quoi que ce soit au vote avant que la situation soit bien claire à cet égard. Il se peut qu'il y ait d'autres documents à venir—je n'en ai pas vu, mais si les gens ont envoyé des lettres. . .

Il peut arriver que je reçoive une lettre de la Banque de la Nouvelle-Écosse, par exemple, sans le savoir. Il y a habituellement une liste de distribution—personne n'essaie de cacher quoi que ce soit. Les lettres sont habituellement envoyées au personnel de recherche du comité et distribuées. Je suppose qu'au cours de la semaine de relâche il y a eu un retard inhabituel.

Mme Callbeck: La semaine de relâche n'explique pas tout. Comme je l'ai dit, c'est la troisième fois que j'ai à me plaindre à ce sujet. Nous ne devrions pas avoir à nous fier à l'Association des banquiers canadiens pour obtenir les documents.

Le président: Non.

Mme Callbeck: J'aimerais bien les obtenir à l'avance.

Le président: Je comprends.

M. Rodriguez: Pour mettre les choses au clair, monsieur le président, il y aura des consultations sur la façon de procéder? Je n'ai jamais accepté qu'une seule personne prenne toutes les décisions. Je pensais que nous travaillions en collaboration ici pour ce projet de loi très important, et que nous mettions de côté les considérations politiques. Je suis en faveur d'une telle façon de procéder. Vous avez eu toutes les chances de faire preuve de coopération. J'étais à la Chambre aujourd'hui en même temps que vous, et vous auriez pu m'informer de ce qui se passait. Catherine Callbeck y était également; vous auriez pu la mettre au courant.

Le président: J'ai parlé à sa collègue, madame Marleau,

M. Rodriguez: Nous aurions pu régler tous ces points, et j'en aurais profité pour vous parler de la lettre. Lorsque j'attendais pour faire mon discours et que je revoyais mes notes, vous auriez pu venir me voir pour en discuter.

The Chairman: I don't disagree. I presumed that we could have the various people here today, and go through these various briefs with them. As I said, I don't plan to force anything to a vote today. It's just a matter of hearing from these various people so we get an understanding of the amendments, because most of these things are fairly technical.

Mr. Rodriguez: I spoke to the clerk too, and I was under the impression—I wasn't consulted, but I understood we were going to go to clause-by-clause today. I heard that from some of the lobbyists who were coming to see me, that this was going to clause-by-clause today. I spoke to the clerk and I asked and she said "I understood we'd try to get to that".

Ms Callbeck: It says we're going clause by clause.

Mr. Rodriguez: Yes, the agenda says that.

• 1550

The Chairman: What I asked the clerk to do last week was to schedule two meetings for this week, which would allow us to deal with the bill—to get the witnesses ahead, prepare these presentations, and do it in such a way that they could be accommodated. I don't necessarily give detailed instruction. Perhaps I'll have to give a little bit more detailed instructions in the future as to exactly how we'll proceed.

Mr. Blenkarn: Let's go ahead, Mr. Chairman. We have some good witnesses here.

The Chairman: Perhaps we can commence with the Canadian Bankers Association brief, which I presume everybody has, and perhaps have the CBA identify some of the issues. And if we go through that, we can perhaps hear from Mr. Baillie on matters where he would differ or on matters he speaks to that are not in the brief. And along the way Mr. King may want to give an indication on various issues of whether or not the department has any intention of presenting any amendments and what they might be. I hope we can keep it relatively informal and essentially have the kind of discussion we have had in the past on these matters.

Ms Helen Sinclair (President, Canadian Bankers Association): Mr. Chairman, I wonder if I might suggest using our proposed amendments as a basis for the discussion, as we have distilled out of our brief the main points we wanted to raise with the committee and have committed them to proposed amendments

The Chairman: That is probably a good way to proceed.

Ms Sinclair: Before I begin, I would like to introduce the people who are with me this afternoon: Mr. Frank MacDonald, vice-president with the Royal Bank, is the former chairman of our operations committee at the CBA, and is a past banking class board member of the Canadian Payments Association; and Mr. Blair Keefe is a legal adviser to the CBA.

We have numbered the amendments we have circulated to the committe. So what I will do, Mr. Chairman, is refer to them by number. I am referring to the draft amendments we have circulated to committee members, which distill from the supplementary brief the main points we wanted to put before the committee.

[Translation]

Le président: Je suis bien d'accord avec vous. Je pensais simplement que nous discuterions de ces documents avec les gens qui se trouvent ici. Je le répète, je n'ai pas l'intention de procéder à un vote aujourd'hui. Je veux simplement revoir avec les témoins un certain nombre d'amendements parce que la plupart sont assez techniques.

M. Rodriguez: J'ai également parlé à la greffière et j'avais l'impression—je n'ai pas été consulté, mais je croyais comprendre que le comité devait procéder à l'étude article par article aujourd'hui. J'ai entendu la même chose des lobbies qui sont venus me voir. La greffière m'a bien dit: «Je pense que nous devons essayer d'atteindre cette étape».

Mme Callbeck: Ceci indique que nous devons procéder à l'étude article par article.

M. Rodriguez: L'ordre du jour le prévoit.

Le président: J'avais demandé à la greffière de prévoir deux réunions cette semaine pour nous permettre d'examiner encore une fois le projet de loi—pour entendre ces témoins, revoir ces documents, d'une façon qui convienne à tout le monde. Je ne lui ai pas donné d'instructions plus détaillées sur la façon de procéder. Je devrais peut-être le faire à l'avenir.

M. Blenkarn: Allons-y, monsieur le président. Nous avons de bons témoins avec nous.

Le président: Nous pourrons peut-être commencer par le mémoire de l'Association des banquiers canadiens, que tout le monde a, je pense, et demander à l'ABC d'identifier les points qui les préoccupent encore. Nous pouvons également entendre M. Baillie sur les questions avec lesquelles il n'est pas d'accord ou les questions qui ne sont pas mentionnées dans ce mémoire. Et au fur et à mesure, M. King pourrait peut-être indiquer si le ministère a l'intention ou non de présenter des amendements pour répondre à ses préoccupations. Je pense que nous pourrons procéder de façon assez informelle selon le modèle que nous avons utilisé par le passé.

Mme Helen Sinclair (présidente, Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, je me demande si nous ne pourrions pas utiliser nos amendements proposés comme base de discussion, parce que nous avons résumé dans ces amendements les questions les plus importantes que nous soulevions dans notre mémoire.

Le président: Ce serait probablement une bonne façon de procéder.

Mme Sinclair: Avant de commencer, j'aimerais vous présenter les gens qui m'accompagnent cet après-midi: M. Frank MacDonald, vice-président de la Banque Royale, ancien président du comité des opérations de l'ABC et ancien membre du conseil de la catégorie des banques de l'Association canadienne des paiements; de même que M. Blair Keefe, conseiller juridique de l'ABC.

Nous avons numéroté les amendements que nous avons fait distribuer au comité. Je vais donc procéder dans l'ordre, monsieur le président. Je parle évidemment des amendements proposés qui ont été remis aux membres du comité et qui résument les principales questions que nous avons soulevées dans notre mémoire supplémentaire.

The first amendment, Mr. Chairman, is an amendment to a proposed Finance amendment. It is intended to indicate that there would be a seven-day period within which a FIRPed institution would be likely to have a valid purchaser in order for a FIRP transaction to actually be proceeded with.

I would like to give a very short explanation, if I might, as to where our thinking came from in this amendment. What the amendment is really intended to point out is the whole premise on which this bill has been based, and the whole basis of most of our problems with it, hinges on the supposition that a FIRP can be done over a weekend or within a couple of days. We have indicated that in our view it cannot. I believe Mr. Baillie has made the same comment, as well as Mr. Estey.

• 1555

In fact, I think there has been a fair unanimity of expression from outside parties that in practise, FIRP transactions are likely to take substantially longer periods of time. In fact, you have allowed yourselves 180 days to see the FIRP transaction completed, and have not referenced any shorter time frame within the bill.

It's a longer timeframe which has been our source of concern. It's been a source of concern with respect to payment systems issues, which we will be discussing in greater length. It's a source of concern with respect to liquidity issues. It's a source of concern with respect to an equity as opposed to an asset seizure model. It's a source of concern with respect to governance. It becomes a particular concern if you see this type of action being resorted to in large numbers over the years to come.

Our intent at this time, Mr. Chairman, is to help make this legislation work. The amendments we have proposed are ones which are intended to make it work. The timeframe issue is one that is going to detract from its workability, in our view. If it doesn't work, we believe you're effectively going to have the weak institutions, which you're seeking to protect and rehabilitate through this legislation, actually weakened by it. You will see creditors taking action prior to the FIRP action, precisely the type of action you're seeking to avoid.

Mr. Blenkarn: The concept of seven days. . . . you're likely to be entered into a seven-day. So they enter into a contract two days after they do the FIRP. Isn't your problem that the contract isn't closed? The deal isn't closed.

You might enter into a contract but it has certain conditions in it. The trouble is, the buyer exercising some diligence determines that you can't meet the conditions, and walks away. That's where the problem is. Surely it isn't the intention to try to FIRP something and then keep it forever in the government stable for 180 days.

[Traduction]

Le premier amendement, monsieur le président, est un amendement à l'amendement proposé du ministère des Finances. Il prévoirait une période de sept jours au cours de laquelle une institution faisant l'objet d'un programme de restructuration des institutions financières pourrait vraisemblablement trouver un acheteur valide comme condition pour qu'une transaction en vertu d'un programme de restructuration des institutions financières ait lieu.

J'aimerais expliquer brièvement notre position à cet égard. L'amendement vise une des hypothèses de base du projet de loi, laquelle nous cause beaucoup de difficultés, hypothèse voulant qu'un programme de restructuration des institutions financières pourrait être mené en un weekend ou en quelques jours. Nous avons déjà fait valoir que c'était impossible. M. Baillie, semble-t-il, était du même avis, de même que M. Estey.

Je pense que les gens de l'extérieur ont été plutôt unanimes pour dire qu'en pratique les transactions liées au programme de restructuration des institutions financières risquaient de prendre beaucoup plus de temps que ce qui était prévu. Vous vous êtes alloué vous-mêmes 180 jours pour compléter les transactions liées au programme de restructuration des institutions financières; vous n'avez pas utilisé de période plus courte où que ce soit dans le projet de loi.

C'est la longueur de la période qui nous préoccupe. Elle a des répercussions sur les systèmes de paiement, dont nous discuterons en détail plus tard. Elle a des répercussions sur la question des liquidités. Elle en a sur la question de la saisie du capital-actions par rapport à la saisie des actifs. Elle en a sur la question de la régie. La situation risque d'être particulièrement préoccupante si la mesure est appliquée souvent au cours des prochaines années.

Tout ce qui nous intéresse, monsieur le président, c'est de faciliter l'application de la loi. Nous proposons nos amendements dans cette optique. La longueur de la période est un élément qui risque de nuire au bon fonctionnement de la loi, à notre avis. Si le système fonctionne mal, les institutions qui ont des problèmes, et que la loi est censée protéger et remettre sur pied, en auront encore davantage. Contrairement à ce que vous voulez voir, les créanciers interviendront avant l'introduction du programme de restructuration des institutions financières.

M. Blenkarn: Pour ce qui est des sept jours. . . Vous pouvez commencer à discuter dans les sept jours. Vous pouvez passer un contrat deux jours après un programme de restructuration des institutions financières. À ce moment-là, le problème n'est-il pas que le contrat n'est pas effectué? L'affaire n'est pas encore conclue.

Un contrat peut comporter certaines conditions. Un acheteur diligent peut décider que certaines conditions ne sont pas respectées et se retirer de l'affaire. Voilà le problème. L'objet de la loi n'est sûrement pas de soumettre une institution à un programme de restructuration des institutions financières et de la confier au gouvernement pendant 180 jours.

Ms Sinclair: There are two issues. There is the risk that it doesn't close. The other risk is that it doesn't close in a timely fashion, and you get uncertainties in the market that lead to a number of problems, which we have highlighted in our brief.

Mr. Blenkarn: Precisely, but why do you want to say seven days? Does seven days mean it has to close within seven days?

Ms Sinclair: The seven days is a finance amendment, which would suggest that you have to have a reasonable likelihood of seeing the transaction close quickly in order to proceed with the FIRP.

Mr. Blenkarn: In whose opinion is it seven days? Is it in the opinion of the CDIC?

Ms Sinclair: It is in the opinion of those who asked the minister to undertake the FIRPing action.

Mr. Rodriguez: Why did you pick seven days? Why didn't you pick nine days? I know the world was created in seven days. . .

Ms Sinclair: We could have picked nine days, Mr. Rodriguez. We would be quite amenable to seeing nine days as a substitute for seven days. The notion was to suggest that as the timeframe over which a transaction closes increases, you get uncertainties in the market, which becomes a source of major problems.

It's not just the possibility that a transaction doesn't close that's the problem, it's the uncertainty, which increases over a longer closing period.

The Chairman: Do you think the government should ever FIRP an institution if it does not have a prospective deal or prospective buyer waiting in the wings?

Ms Sinclair: No, we don't.

The Chairman: Neither do I, but it seems to me that the government is not going to be taking over institutions with the idea of running them, and certainly not with the idea of operating them for very long.

So you're only doing this if you essentially have a buyer. Really, we're talking about the period of time to get the i's dotted and the t's crossed. If the i's don't get dotted and the t's don't get crossed—in other words, if for one reason or other the deal collapses—it seems to me that at that point it's an automatic liquidation, in any event.

1600

Ms Sinclair: That may or may not be. The only timeframe referred to in the bill is the 180 days.

Mr. Rodriguez: Can I ask God? Mr. King, what do you think?

Mr. Gordon King (General Director, Finance Sector Policy Branch, Department of Finance): The reference to the world being created in seven days. . .I thought it was a reference to CDIC, not to myself. I was going to pass on that compliment to the management at CDIC.

[Translation]

Mme Sinclair: Il y a deux problèmes. Il y a la possibilité que le contrat ne soit pas effectué. Il y a également le risque qu'il ne soit pas effectué de façon opportune; à ce moment-là, il peut y avoir beaucoup d'incertitude sur le marché. Nous avons mentionné ce problème dans notre mémoire.

M. Blenkarn: Je comprends, mais pourquoi avez-vous choisi sept jours? Vous voulez dire que le contrat doit être effectué en sept jours?

Mme Sinclair: Les sept jours viennent d'un amendement du ministère des Finances qui suppose qu'il y a une possibilité raisonnable d'effectuer la transaction rapidement pour qu'un programme de restructuration des institutions financières aille de l'avant.

M. Blenkarn: En sept jours d'après qui? La SADC?

Mme Sinclair: D'après ceux qui demandent au ministre de mettre de l'avant un programme de restructuration des institutions financières.

M. Rodriguez: Pourquoi avez-vous choisi sept jours? Pourquoi pas neuf jours? Je sais que l'univers a été créé en sept jours...

Mme Sinclair: Nous aurions pu dire neuf jours, monsieur Rodriguez. Nous accepterions neuf jours au lieu de sept jours. L'idée est que plus est longue la période pour qu'une transaction soit effectuée, plus il y a d'incertitude sur le marché, ce qui constitue un grave problème.

Il n'y a pas seulement le fait que la transaction puisse ne pas être effectuée; il y a le problème de l'incertitude, qui s'accroît avec le temps.

Le président: Croyez-vous que le gouvernement devrait songer à soumettre une institution à un programme de restructuration des institutions financières s'il n'a pas une affaire ou un acheteur en vue?

Mme Sinclair: Non.

Le président: Moi non plus. Il me semble que le gouvernement ne va pas s'emparer d'institutions dans l'intention de les diriger, certainement pas dans l'intention de les exploiter très longtemps.

Donc, la mesure serait prise seulement s'il y a un acheteur. Nous parlons ici de la période nécessaire pour régler tous les détails de la transaction. S'il y a quelque chose qui cloche à un certain moment—en d'autres termes, si l'affaire s'écroule en cours de route—il ne reste plus, il me semble, que la liquidation automatique.

Mme Sinclair: Pas nécessairement. Le seul délai dont il est question dans le projet de loi est 180 jours.

M. Rodriguez: Puis-je poser la question au bon Dieu? Qu'en pensez-vous, monsieur King?

M. Gordon King (directeur général, Direction de la politique du secteur financier): Quand on a parlé du fait que le monde avait été créé en sept jours, je croyais qu'on faisait allusion à la SADC, et non à moi-même. J'allais transmettre le compliment aux gestionnaires de la SADC.

From a practical business point of view, I think the distinction in our mind, and I listened to Mr. Baillie when he testified... A lot of deals announced in the marketplace are subject to approval of boards of directors and regulatory approvals and these types of things. What is envisaged in this process, and we have no objection to making it clear... The other thing people should understand is that FIRP is an intention of a particular way of dealing with going-concern solutions. These have been done by CDIC in the past, the Bank of British Columbia being one example.

Normally, you can arrange that the due diligence be done in advance of the FIRP. You will have two steps. You will have an agreement in principle which is moderately detailed but will not have the final closing document. That will lead to an announcement. Again, if the entities are publicly traded and if they have entered an agreement in pricinple of that kind of magnitude, normally they will have obligations to reveal that under securities law. So they have an announcement, and when that happens the market will typically assume that is a done deal and the things that are supposed to happen—the boards of directors agreeing and the shareholder meetings if they are required to prove these things—will happen.

So we don't have a problem as long as it is clear that one is talking about that first step. But Mr. Blenkarn is right, you won't get a closing, because if you have an institution of any size people will want to be sorting out which assets they are getting and which they are not, and the accountants will want to be adjusting the evaluation at the last balance sheet date or whatever it is. There will be an awful lot of detail work to be done.

Mr. Blenkarn: Get a confirmation of the liability or the assets.

Ms Sinclair: Mr. Chairman, the only thing I would like to point out is that when this bill was first discussed with you and with us, it was in the context of deals getting done over weekends and it was in that context that we were told that your concerns about liquidity and about creditors rights, for instance, were non-concerns. Now I hear Mr. King admitting that the closing will not occur over a weekend and that in fact the period of time between the actual FIR Ping action and the closing of the transaction could be quite prolonged.

It's in that context that the other concerns we will be discussing with respect to the bill will become very important concerns.

The Chairman: I think we understand what this amendment is about. Perhaps we can move on to the next one and you can tell us what that is about.

Ms Sinclair: This second amendment flows from the possibility that a FIRP institution could remain under the care of CDIC management and the CDIC board for a significant period of time.

Our contention all along, and I think this was referred to at some length at our last appearance, is that in order to discharge its duties, the board needs to have hands-on expertise from the financial sector. We haven't gone the full

[Traduction]

Du point de vue pratique, la distinction que nous faisons, et j'ai écouté le témoignage de M. Baillie... Sur le marché, un bon nombre d'ententes sont conclues sous réserve de l'approbation des conseils d'administration et des organismes de réglementation. Ce qu'on envisage de faire, et nous ne nous opposons pas à ce qu'on précise... Il faut comprendre que le PRIF constitue une solution à un problème bien précis. La SADC y a déjà eu recours dans le passé dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, par exemple.

Avant d'avoir recours au PRIF, on suivra normalement les étapes prévues. Il y en a deux. Il y aura d'abord un accord de principe qui sera assez détaillé, mais on ne divulguera pas le document final. On fera alors une annonce. Si les institutions financières visées sont cotées en bourse, et si elles ont conclu un accord de principe de cette importance, elles seront normalement tenues d'en divulguer la teneur en vertu du droit des valeurs mobilières. Une fois que l'annonce est faite, le marché présumera que l'entente sera approuvée par le conseil d'administration et les actionnaires de l'institution visée.

Cette première étape ne nous pose pas de difficultés. M. Blenkarn a cependant raison de faire remarquer qu'il n'y aura pas clôture, parce que si l'institution visée est assez importante, les gens voudront savoir à quels actifs ils ont droit, et les comptables modifieront l'évaluation jusqu'à la dernière minute. Il y aura beaucoup de détails à régler.

M. Blenkarn: Il faut obtenir confirmation du passif ou de l'actif.

Mme Sinclair: Monsieur le président, la seule chose que j'aimerais souligner, c'est que la première fois que nous avons discuté de ce projet de loi, on nous a dit que son objectif était d'empêcher les ententes conclues à la hâte. On ne s'inquiétait pas tant alors de la question des liquidités ou des droits des créanciers. M. King admet maintenant que la clôture n'aura pas lieu en un week-end et qu'en fait, il s'écoulera peut-être passablement de temps entre l'émission d'un PRIF et la clôture de la transaction.

Voilà pourquoi nous avons maintenant de sérieuses réserves au sujet du projet de loi.

Le président: Je crois que nous avons compris la teneur de cet amendement. Vous pouvez peut-être nous expliquer le suivant.

Mme Sinclair: Le deuxième amendement découle du fait qu'une institution ayant fait l'objet d'un PRIF risque de demeurer assez longtemps sous la gouverne des gestionnaires et du conseil d'administration de la SADC.

Comme nous l'avons déjà fait valoir lors de notre dernière comparution devant le comité, nous estimons que le conseil d'administration, pour être en mesure de s'acquitter de ses responsabilités, doit avoir une expérience pratique du

distance of suggesting that you put on active bankers and trust company executives, but we are saying that the expertise represented by people who have hands-on experience is very important for the CDIC if it in fact will have full charge of institutions for prolonged periods of time.

Ms Callbeck: Are you suggesting two or four?

Ms Sinclair: At this point in time, knowing that there is a full slate of private sector members on the board, we would be prepared to go with two. We think that expertise is critical.

Mr. Blenkarn: Why would the board matter? Surely the CDIC or OSFI can hire top-quality bankers to act in a temporary capacity as managers of the corporation. Surely to goodness the board of directors of any of your banks does not specifically run any branch, any where, any time, any way.

• 1605

Ms Sinclair: I would say governance is quite different from ongoing management.

Mr. Blenkarn: It is management, though. We are talking about short-term management that cannot run any more than 180 days. I do not know why that is long-term governance.

Ms Sinclair: No, it is also governance. It is not just management. Decisions need to be made with respect to a FIR Ped institution which are governance-related and not just the prerogative of management.

I go back to the point that ours is virtually the only deposit insurance system in the G-10 where institutions are not represented one way or another on the board.

Mr. Blenkarn: I understand your complaint. I agree with it 100%, but I do not see any particular reason for putting it in this bill

Ms Sinclair: You were going a significant step further in this bill in putting institutions under the care of the Canada Deposit Insurance Corporation. In fact, I think you are going further than other countries have gone even though they have the expertise we were talking about on their board at this point in time.

Mr. Rodriguez: Would it not also reassure the bankers who have some responsibility to their depositors and shareholders to know there are people with that experience who are making these decisions?

Ms Sinclair: Yes, it would reassure the bankers and I assume it would reassure the stakeholders in general.

Mr. Rodriguez: And avoid some credit crunch. . .?

Mr. Blenkarn: It would not make a difference on the board of directors.

The Chairman: In any event, I think we understand what this is all about, so unless further clarification is required, we could probably move on to the next amendment. Representation on the board we discussed quite at length at earlier meetings. We could go to amendment 3.

# [Translation]

secteur financier. Nous ne sommes pas allés jusqu'à vous proposer de nommer à ce conseil d'administration des banquiers et des présidents de sociétés de fiducie, mais il importe, à notre avis, que les gestionnaires de la SADC aient une expérience pratique du secteur financier s'ils doivent gérer des institutions financières pendant un certain temps.

Mme Callbeck: Proposez-vous deux ou quatre membres?

Mme Sinclair: Comme nous savons que le secteur privé est déjà bien représenté au conseil d'administration, nous nous contenterions de deux membres. Nous attachons beaucoup d'importance à cette expérience pratique.

M. Blenkarn: Pourquoi attachez-vous autant d'importance au conseil d'administration? La SADC et le BSIF peuvent sûrement recruter d'excellents banquiers qui pourront gérer temporairement la société. Vous n'allez certainement pas me dire que les conseils d'administration de vos banques gèrent les activités de vos succursales.

Mme Sinclair: Il faut faire une distinction entre la gestion courante des activités quotidiennes et la fonction de direction.

M. Blenkarn: Il est question d'une gestion qui ne peut pas dépasser 180 jours. Je ne vois pas pourquoi vous pensez qu'il s'agit de diriger l'institution à long terme.

Mme Sinclair: Cela fait également intervenir la fonction de direction, pas seulement de gestion. Il faudra prendre au sujet de l'institution visée par le PRIF des décisions qui dépassent le cadre de la gestion courante, et qui font appel à la fonction de direction.

Nous sommes presque le seul pays du groupe G-10 qui ne nomme pas des représentants des institutions financières au conseil d'administration de sa société d'assurance-dépôts.

M. Blenkarn: Je comprends votre point de vue. Je suis tout à fait d'accord avec vous là-dessus, mais je ne vois pas pourquoi cela devrait figurer dans le projet de loi.

Mme Sinclair: Avec ce projet de loi, on va maintenant jusqu'à placer les institutions financières sous la gouverne de la Société d'assurance-dépôts du Canada. On ne va pas aussi loin dans d'autres pays où les milieux financiers sont représentés au sein du conseil d'administration de l'organisme de réglementation.

M. Rodriguez: Les banquiers, qui ont certaines responsabilités à l'égard de leurs déposants et de leurs actionnaires, seraient sans doute aussi rassurés de savoir que des gens qui ont cette expérience pratique des milieux financiers prennent ce genre de décisions, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Oui, cela rassurerait les banquiers ainsi que les actionnaires en général.

M. Rodriguez: Et cela éviterait une crise du crédit. . .?

M. Blenkarn: Cela ne changerait rien aux décisions du conseil d'administration.

Le président: Quoi qu'il en soit, nous comprenons la teneur de cet amendement, et si personne n'a besoin d'autres précisions, nous pouvons passer à l'étude de l'amendement suivant. Nous avons déjà discuté assez longuement de la question de la représentation des milieux financiers au conseil d'administration. Passons maintenant à l'amendement numéro 3.

Ms Sinclair: Mr. Keefe is going to speak to the next one, Mr. Chairman.

Mr. Blair Keefe (Legal Adviser, Canadian Bankers Association): This is a fairly technical amendment and it goes hand in hand with CBA number 12. I think the easiest way to explain it is to give an example. I could be a shareholder in a new institution that ultimately gets FIRPed. I take my shares in that institution, pledge them in order to get a loan from someone else, say, \$10,000, then the institution gets FIRPed and this paragraph 39.13(2)(b) extinguishes all the security interest in the shares. So the person I borrowed the money from no longer has any security interest in the shares.

What this amendment attempts to do is to preserve their right to receive the proceeds if any other offer of compensation is made. Right now, as we read the legislation, if an offer of compensation is made, it is made to the holder of the shares. So the offer of compensation is made to me. I can take that money and run with it. I still have my \$10,000 loan to the financial institution I borrowed from, but they have lost the pledge of that security interest. This is just meant to cover it up.

The second amendment I refer to, number 12, makes the payments of compensation subject to the regulations, which gives the Governor in Council the flexibility to develop a regime whereby the secured party can exercise some rights to receive the payment of the proceeds from the offer of compensation.

The Chairman: Mr. King, would you like to comment?

Mr. King: Unfortunately, we received these amendments last night, so we have not had a chance to talk to the CBA about them. We felt this was probably covered by the existing situation in the CDIC Act because of course deposits can also be pledged as security. I am told there were 120 cases in the case of Standard Trust where the deposits had been pledged. I gather the way the CDIC inform these people of this...if there are two parties who cannot agree, they just make it a joint payment and let them sort it out among themselves. But we have no intention of interfering with this kind of pledging process. I think right now we only put a notice in the paper if there are bearer securities. We'd be prepared to increase the notice provisions, but I do not think CDIC could undertake the obligation to try to track down situations where these things may have been pledged. I am not sure we are aware of any system whereby that could be done.

• 1610

Ms Callbeck: So there is no system in place now where the FIRP institutions would know their shares were used as security.

Mr. Keefe: There is no system in place with respect to deposits. Now the problem, as I understand it—and again, I have not had the chance to talk to these people—is the same problem. You could have pledged your deposit for \$50,000 to a lender, or you could have pledged \$50,000 worth of shares.

[Traduction]

Mme Sinclair: M. Keefe va vous expliquer l'amendement suivant, monsieur le président.

M. Blair Keefe (conseiller juridique, Association des banquiers canadiens): Il s'agit d'une modification de forme qui va de pair avec l'amendement numéro 12. La meilleure façon d'expliquer cet amendement, c'est sans doute de vous donner un exemple. Supposons que je détienne des actions d'une nouvelle institution qui fait éventuellement l'objet d'un PRIF. Si je donne mes actions en garantie pour obtenir un prêt de 10,000\$, par exemple, d'une autre institution financière et si l'institution dont je suis actionnaire fait l'objet d'un PRIF, l'alinéa 39.13(2)b) annule la garantie. Par conséquent, mon créancier perd sa garantie.

L'amendement vise à permettre aux créanciers de recevoir une partie du versement qui peut être effectué. Le projet de loi permet d'offrir un versement à l'actionnaire, et celui-ci peut en faire ce qu'il veut. Pour reprendre mon exemple, je dois toujours 10,000\$ à une institution financière qui ne peut plus considérer mes actions comme une garantie. Cet amendement vise simplement à corriger cette situation.

L'amendement numéro 12 assujettit le versement de l'indemnité au règlement qui permet au gouverneur en conseil de prendre les dispositions voulues pour qu'un créancier garanti puisse obtenir la part de l'indemnité qui lui est due.

Le président: Avez-vous une remarque à faire, monsieur King?

M. King: Nous n'avons malheureusement reçu ces amendements qu'hier soir, et nous n'avons donc pas pu en discuter avec l'ABC. Nous pensons que la Loi sur la SADC prévoit déjà cette possibilité parce que les dépôts peuvent être donnés comme garantie. On me dit que 120 déposants avaient donné leurs dépôts en garantie dans le cas du Standard Trust. Lorsque les parties ne s'entendent pas sur la répartition de l'indemnité, la SADC fait un versement conjoint, et c'est à eux de régler la question. Nous n'avons pas l'intention d'intervenir dans ce processus. À l'heure actuelle, nous faisons simplement paraître un avis dans les journaux à l'intention des porteurs de titres. Nous serions prêts à accorder un avis plus long, mais je ne crois pas que la SADC puisse s'engager à trouver tous les cas où des garanties ont été données. Je ne vois pas comment cela pourrait se faire.

Mme Callbeck: Les institutions qui font l'objet d'un PRIF n'ont aucun moyen, à l'heure actuelle, de savoir si les actions ont été données en garantie.

M. Keefe: C'est impossible à savoir à l'égard des dépôts. Je n'ai pas eu encore l'occasion de discuter de la question avec les représentants de l'association, mais le même problème se pose à l'égard des actions. On peut abandonner à un prêteur un dépôt de 50,000\$ en garantie ou 50,000\$ d'actions.

Finance

[Text]

What I am saying is CDIC has paid out a few billion dollars on this basis, and I am not aware a problem has arisen. We are certainly not intending to cause a problem there. As I said, CDIC's practice has been that when the lender lets them know, they keep the lender informed. If the dispute cannot be resolved, they make the payment joint.

I do not think CDIC wants to get in the middle of sorting out disputes between two private sector parties, but they arrange it so that each party is protected.

Mr. Blenkarn: Is that about it?

Ms Sinclair: I am sorry; I missed the suggestion, Mr. Chairman.

Mr King: If that is the case, then it is a matter of legal drafting. I do not know if Mr. Baillie has any comments on it. We did not read it that way, but we are happy to discuss it off-line.

The Chairman: I think we can-

Mr. Blenkarn: Can we get that off-line then?

The Chairman: Besides which, this one can probably be resolved. We can now consider CBA 4.

Ms Sinclair: I might suggest, Mr. Chairman, we take CBA 4 and CBA 11 together. They both refer to the Consolidated Revenue Fund as absorbing some of the additional liabilities we see arising to the CDIC as a result of the FIRP legislation.

The fundamental premise here is that the decision to FIRP is a political decision. It is not a decision other than one that can be approved by the minister. In that context we did not think the institutions that fund the survivors, in a sense, of a failure should be meeting these additional costs.

We are talking about the cost related to the new liabilities taken over by the directors of CDIC at the time of a FIRPing and the additional liability that might result from an adverse assessment by the assessor of the value of the shares and subordinated debt.

Mr. Blenkarn: The whole point of this legislation is to improve the stability of our deposit-taking institutions, and the concept is to make sure we do not have a situation where the public is

That seems to be to the greater benefit of the members of the CBA than anything else. It's in the interests of the members of the CBA to make sure deposit–taking institutions have their problems resolved quietly, efficiently, effectively, without any trouble or problems, without people losing money, without and all sorts of job losses, and so on. When the opposite happens, you have runs on banks. You have situations where the Mercantile went south, the Continental went south, and the Bank of British Columbia nearly went south, all because of the problems of two other banks.

Anything we can do to smooth out the water is in the benefit of the banks. I do not know why the banks all of a sudden sit back and say, well now we do not have to have any deposits with the Bank of Canada; we get all that free interest value now, so we should not even pay any fees for this service performed by CDIC.

Isn't that lovely? Mr. Chairman, have you got some proposal for further taxes that might be imposed? Perhaps the CBA wants a free ride. Is that what the point of this is?

[Translation]

La SADC a déjà versé quelques milliards de dollars en indemnités, et aucun problème ne s'est posé. Nous ne voulons pas causer de difficulté. Jusqu'ici, la SADC informe le prêteur de son intention de verser une indemnité. Si la personne à laquelle l'indemnité est versée et son créancier n'arrivent pas à s'entendre, le versement est conjoint.

La SADC ne veut pas intervenir dans les différends qui opposent deux parties du secteur privé, mais elle veille à ce que chaque partie soit protégée.

M. Blenkarn: Est-ce tout?

Mme Sinclair: Je m'excuse, monsieur le président, je n'ai pas compris ce qu'on propose.

M. King: Dans ce cas, c'est un problème de rédaction juridique. M. Baillie a peut-être des commentaires à faire. Nous n'avons pas interprété cette disposition de cette façon, mais nous sommes heureux d'en discuter officieusement.

Le président: Je crois que nous pouvons. . .

M. Blenkarn: Dans ce cas, quel est votre avis officieux?

Le président: Nous pouvons sans doute régler cette question. Passons maintenant à l'amendement numéro 4.

Mme Sinclair: Je propose, monsieur le président, que nous étudiions les amendements numéros 4 et 11 ensemble. Ils portent tous deux sur l'accroissement du passif de la SADC qui résultera du recours au PRIF, passif qui sera imputé au Trésor.

Nous partons de l'hypothèse que la décision d'avoir recours au PRIF est une décision politique. Elle doit être approuvée par le ministre. À notre avis, on ne devrait pas demander aux institutions survivantes d'assumer des frais additionnels.

Nous songeons aux frais qui découleront du passif qu'assumera la SADC au moment d'avoir recours au PRIF ainsi qu'au passif qui pourrait découler d'une mauvaise évaluation des actions et de la dette subordonnée.

M. Blenkarn: L'objectif de ce projet de loi est d'accroître la stabilité de nos établissements de dépôt, et de rassurer le public.

Cet objectif devrait, il me semble, plaire à l'ABC. Les membres de l'ABC ont intérêt à ce que les institutions de dépôt règlent facilement et sans trop de bruit leurs problèmes, de manière à éviter des pertes d'argent et d'emplois. Autrement, les déposants souhaitent tous retirer leurs dépôts. En raison des problèmes qu'ont connus deux autres banques, la Mercantile est allée s'installer aux États-Unis, la Continental également, et la Banque de la Colombie-Britannique a failli le faire.

Tout ce que nous pouvons faire pour atténuer ces problèmes est dans l'intérêt des banques. Je ne vois pas pourquoi les banques tout d'un coup diraient qu'elles n'ont pas à avoir des dépôts auprès de la Banque du Canada et que la SADC devrait leur offrir ce service gratuitement.

C'est tout ce que l'ABC réclame? Monsieur le président, ne pourrait-on pas proposer l'imposition de nouvelles taxes? L'ABC semble vouloir tout avoir sans rien donner en retour. Est-ce l'objet de cet amendement?

Ms Sinclair: No, it was a point we made, Mr. Blenkarn, at our last hearing. That is that the CDIC in its original concept had a very narrow focus. Presumably, part of the reason for that narrow focus was to contain the costs that were going to be borne by the member institutions over time. We have seen that the span of action that can be undertaken by the CDIC, and therefore of the liabilities that can be incurred for member institutions, has increased gradually but incessantly over a period of time. This continues that slide, and at this point in time I think it is fair to say we are concerned that our liabilities are becoming very open-ended and that the corporation, in effect, is no longer serving its original purpose. Yes, systemic stability benefits the institutions. It also benefits the country as a whole.

• 1615

The Chairman: If people want to ask more questions about this amendment they can, but I am going to advise members, because it may shorten the discussion somewhat, that the amendment is out of order anyway. As a committee we cannot impose a draw on the Consolidated Revenue Fund, I don't believe.

Mr. Blenkarn: Mr. Chairman, that may be, but-

Mr. Rodriguez: You guys are getting this all the ways wrong. If you lend money to an institution, a trust company or something, and that gets FIRPed and ends up having problems in the area of the environment, labour or income tax, and CDIC has to put out the money, you are saying they should go to the taxpayers of Canada to straighten it out rather than you people, from the pot you have contributed to for your insurance, paying for the straightening out. Are you asking the taxpayers to pick this up?

Ms Sinclair: Part of the issue here, Mr. Chairman, comes back to the government's issue. I think that over time, we have not seen the CDIC accountable for the actions that have been undertaken in the name of ourselves or the stability of the system. We have been asked to assume on blind faith that these actions in fact have been appropriate for the circumstances, but we haven't had a window into the corporation. We haven't had any accounting back. We have been told a given action, for example, was a least-cost approach to a given institutional solvency situation. We have never been shown the numbers or been shown that the approach was justified in the circumstances. If there were more industry participation in the decision-making of the corporation, then I don't think this would be the concern it is today.

Mr. Rodriguez: You are being critical of the way the present system operates.

Ms Sinclair: No, we are not being critical of the operation of the CDIC. We are saying we are in no position to know whether the operation is what it should be or whether the actions taken over time are the appropriate

[Traduction]

Mme Sinclair: Non, monsieur Blenkarn, nous avons déjà fait valoir ce point lors de notre dernière comparution. À l'origine, la SADC devait avoir un mandat très limité, et nous présumons que c'était pour réduire au minimum les coûts devant être assumés par les institutions membres. Nous avons constaté que la portée de l'intervention de la SADC, et par conséquent l'importance du passif pris en charge par les institutions membres, a augmenté progressivement, mais continuellement. La tendance se poursuit, à tel point que nous nous préoccupons maintenant de l'importance de ce passif et du fait que la société ne remplit plus le rôle qu'elle devait jouer à l'origine. Il est évident que les institutions financières ont intérêt à ce que le système financier soit stable. On peut en dire autant du pays lui-même.

Le président: Je ne m'oppose pas à ce que vous posiez plus de questions au sujet de cet amendement, mais je me permets de vous faire remarquer qu'il est de toute façon irrecevable. Si je ne m'abuse, le comité ne peut pas proposer qu'on retire des fonds du Trésor.

M. Blenkarn: C'est peut-être le cas, monsieur le président, mais...

M. Rodriguez: Vous n'avez rien compris. Si vous prêtez de l'argent à une institution financière, comme une société de fiducie qui ferait l'objet d'un PRIF et qui connaîtrait des difficultés au plan écologique, syndical ou fiscal, vous vous opposez à ce que la SADC puise dans le fonds d'assurance auquel vous avez cotisé pour assainir la situation. Proposez-vous que ce soit les contribuables qui paient la note?

Mme Sinclair: Le problème qui se pose à cet égard, monsieur le président, est en partie attribuable au gouvernement. La SADC n'a pas eu à rendre de comptes au sujet des décisions qu'elle a prises dans notre intérêt et dans l'intérêt de la stabilité du système. On nous a demandé de lui faire aveuglément confiance en nous assurant que les mesures prises convenaient aux circonstances, mais nous n'avons aucun droit de regard sur ces décisions. La société ne nous a pas rendu de comptes. On nous a demandé de croire que la décision prise dans le cas d'une institution insolvable était la moins coûteuse qu'on pouvait prendre. On ne nous a cependant jamais montré de chiffres, et on ne nous a jamais prouvé que la décision prise était celle qui convenait dans les circonstances. Si les institutions financières avaient davantage participé jusqu'ici aux décisions prises par la société, le même problème ne se poserait pas aujourd'hui.

M. Rodriguez: Vous critiquez le mode de fonctionnement actuel du système.

Mme Sinclair: Non, nous ne critiquons pas la façon dont fonctionne la SADC. Nous disons simplement que nous ne sommes pas en mesure de juger si la société remplit son rôle ou si elle prend les décisions qui conviennent. Nous ne

actions. Effectively, we don't have a window into the corporation, either through a seat on the board of directors or through an ongoing process of accountability of the CDIC board to our membership. It's in this context that we wonder why we should be on the hook for this slow and creeping increase in the potential liabilities of the corporation.

Mr. Rodriguez: You made the point.

**Mr. Blenkarn:** You are saying you want some limit in your liability to pay premiums.

Ms Sinclair: That's right.

Mr. Blenkarn: If somebody decides to go ahead and FIRP a large institution, can't sell it, runs into massive law suits, is sued for destroying the value of an insurance company or something of that nature because it attacked its credibility and its trustworthiness, you want some limit on your liability.

Ms Sinclair: That's right. There is no accountability to the membership in this bill for the FIRPing of an institution.

The Chairman: In principle I think we understand what you are saying. There is some validity to your position. I haven't asked exactly what the explanation is, but I am told this amendment would be out of order if we were to put it, so we will perhaps get that explanation a little later and deal with it then and see how—

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, could I ask for some direction at this point? As we go through these amendments, if there are some good amendments here that we are prepared to accept, it may very well mean that they impinge on others and you may have to take the bill back and redraft it. This is just so there is no sword of Damocles hanging over our heads, that we have to pass this by Friday at such and such a time or else the whole system is going to collapse.

• 1620

The Chairman: No, I am just advising people so that you will know what I have just been told as we go through the committee, so that you have that information. I don't want you to ask me later why I didn't tell you.

Mr. Rodriguez: Yes, I appreciate that fact.

Ms Sinclair: I would like to ask Mr. MacDonald to speak to our next amendment, Mr. Chairman.

Mr. Frank MacDonald (Canadian Bankers Association): Mr. Chairman, when it comes to the overall subject of wholesale financial services, which includes clearing agency arrangements, we have a number of concerns. In particular, one concern is our ability to withdraw from the provision of those services we have today, particularly as it relates to the clearing agency arrangements.

We believe the same provisions must apply when it comes to wholesale financial services. When one looks down that list—and it is a very lengthy one—the provider of those services clearly has a great deal at stake, particularly if it is not being compensated. So the provider of services must have the ability to cease providing them if the arrangements are not suitablem, in terms of payment and so on.

[Translation]

sommes pas représentés au conseil d'administration de la société, et celui-ci n'a pas de comptes à rendre à nos membres. C'est ainsi que nous nous demandons pourquoi nous devrions accepter d'assumer une part croissante du passif grandissant de la société.

M. Rodriguez: Nous avons compris.

M. Blenkarn: Vous voulez donc qu'on plafonne vos primes.

Mme Sinclair: Exactement.

M. Blenkarn: Vous voulez qu'on limite votre passif de manière à être protégés si quelqu'un décidait d'assujettir à un PRIF une importante institution financière qu'il serait impossible de vendre. Vous voulez vous protéger contre d'éventuelles poursuites si la société était accusée d'avoir sapé la confiance du public dans l'institution financière visée.

Mme Sinclair: C'est juste. Ce projet de loi n'oblige pas la SADC à rendre des comptes à nos membres au sujet du recours au PRIF.

Le président: Je crois que nous avons compris. Vous avez raison sur certains points. Je saurai un peu plus tard pourquoi, mais on me dit que cet amendement est irrecevable, et dans ce cas, je propose...

M. Rodriguez: Monsieur le président, j'aimerais obtenir une précision. Il est possible que certains des amendements proposés nous conviennent, et dans ce cas, il faudra revoir le projet de loi. Je ne voudrais pas que nous ayons une épée de Damoclès suspendue au-dessus de nos têtes, et qu'on nous oblige à adopter ce projet de loi d'ici à vendredi sous peine que tout s'écroule.

Le président: Je vous transmets simplement les renseignements qu'on me communique. Je ne veux pas que vous puissiez me reprocher quoi que ce soit plus tard.

M. Rodriguez: Je comprends.

Mme Sinclair: J'aimerais que M. MacDonald vous explique l'amendement suivant, monsieur le président.

M. Frank MacDonald (Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, nous avons plusieurs réserves au sujet des services financiers de gros, qui comprennent la compensation. En particulier, nous voudrions pouvoir être en mesure de ne pas offrir ces services si nous le jugeons opportun.

La même chose vaut au sujet des services financiers de gros. La liste de ces services est longue, et l'institution financière qui les offre prend de grands risques, en particulier s'ils ne font pas l'objet de compensation. L'institution financière visée doit donc être en mesure de refuser ces services si l'accord conclu, et notamment les modalités de paiement, ne lui convient pas.

Another issue that is connected to the previous one is the right of set-off for all the accounts related to those two functions. This is a fairly complex issue, in that in some relationships there may well be as many as 100 or more accounts conducted by a client, all under a clearing wholesale services arrangement, if you will.

We allow some of those accounts to be in a state of overdraft, while some are in credit, but the bottom line is that we manage the total. We net all the accounts at the end of the day and that total determines whether there is a credit or debit in the clearings account, for example. So it is fundamental that we have right of set–off for those accounts.

We are really proposing that the clearing agency arrangements not be subject to clause 1 and clause 2, as well as all the wholesale services set out in our amendment. We are also proposing in our amendment, under paragraph (o), the right of set-off for all the accounts related to those functions.

The Chairman: Mr. King, do you have any comments?

Mr. King: Yes, there is perhaps a short answer and a long answer. Why don't I start with the short answer. I appreciate the work the CBA has done here. I have had the opportunity to talk to Mr. MacDonald on a couple of occasions over the last week or week-and-a-half and we appreciate this list.

I think we do recognize that there are particular problems, to which the entity operating as the direct clearer or providing these kinds of payment services is exposed. So we see a way of accommodating some of these concerns. My reaction is that going so far as to provide a complete exemption raises a question of balance.

At this point I can perhaps ask the committee members whether they want to hear the long answer, which relates to that issue of balance.

Mr. Rodriguez: Who would guarantee these services, though? Would it be the Bank of Canada?

Mr. King: No. Perhaps I can step back. The issue with these kinds of "stay" items in—

Mr. Rodriguez: Ontario.

Mr. King: —and Mr. Robinson can no doubt help me if I stray too far—and this concept of a "stay" and the type contained in this bill relates back to the language that is in Bill C-22, the Bankruptcy Act, which in turn relates back to the Companies Creditors Arrangement Act. And these types of provisions exist in a number of countries.

The problem you have with any of these kinds of situations is that you have an element of unfairness, which is inherent in these types of situations. A number of organizations did business with the company that is in trouble on the basis that they would be paid in full and on time and the company is now in difficulty and there is a risk that they won't be paid on time and indeed won't be paid in full.

Also, in these kinds of arrangements where you are trying to get a going-concern solution there is an issue of how you deal in a reasonable way with the various creditors, because, again, most people would prefer to receive their money and leave the situation. That is obviously the preferred process, but if everyone takes that attitude that would destroy the going-concern solution.

#### [Traduction]

La question de la compensation des comptes se rapportant à ces deux fonctions est une autre question liée à la question précédente. Il s'agit d'une question assez complexe, dans la mesure où un seul client peut détenir jusqu'à 100 comptes pour lesquels des services de compensation de gros sont offerts.

Nous permettons qu'un certain nombre de ces comptes soient à découvert, mais à la fin de la journée, nous établissons le solde net de tous les comptes et nous établissons alors si le solde du compte de compensation est débiteur ou créditeur. Il importe donc que nous puissions assurer la compensation de ces comptes.

Notre amendement propose donc de ne pas assujettir les services de compensation ainsi que les services financiers de gros aux articles 1 et 2 du projet de loi. L'alinéa o) de notre amendement vise à reconnaître notre droit de compenser tous les comptes liés à ces fonctions.

Le président: Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur King?

M. King: J'ai une courte réponse à vous donner, ainsi qu'une longue. Je vais commencer par la courte réponse. Je reconnais le travail qu'a fait l'ABC sur cette question. J'ai eu l'occasion de discuter du sujet avec M. MacDonald à quelques reprises au cours des derniers jours.

Nous sommes conscients du fait que l'institution financière qui accorde ces services de compensation s'expose à des difficultés particulières. Il y a une façon de régler le problème. Je me demande cependant s'il convient vraiment d'exclure complètement ces services.

Je me demande si vous voulez entendre mon explication plus longue, qui porte sur l'équilibre à viser.

M. Rodriguez: Qui assurerait ces services? La Banque du Canada?

M. King: Non. Revenons un peu en arrière. Le problème qui se pose à l'égard de ce genre de comptes. . .

M. Rodriguez: En Ontario.

M. King: ... et M. Robinson peut me corriger si je me trompe—et le principe de la suspension des recours figure dans le projet de loi C-22, la Loi sur la faillite, ainsi que dans la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies. Ce genre de dispositions existent dans un certain nombre de pays.

Il y a toujours une certaine injustice dans des cas de ce genre. Les organismes qui ont fait des affaires avec la société qui connaît des difficultés croyaient qu'ils seraient payés intégralement et sans retard, et ce n'est pas ce qui risque de se produire.

Dans le cas d'ententes de ce genre, le défi est de trouver une façon de traiter les créanciers, qui préféreraient évidemment être remboursés en espèces. Évidemment, si tous les créanciers exigeaient la même chose, il serait impossible de renflouer la société qui connaît des difficultés.

[Translation]

• 1625

Recognizing the concerns CBA has, I think there is a special problem with respect to the direct clearer and the provider of these wholesale services. In a sense, the extent to which people are taking their money out of the institution can push up their exposure.

So we had looked at something the CBA has a little further on, which I think is reasonably close. I think it is CBA's number 7; I believe their language parallels some of the language in Bill C-22—although I think we would probably want to be a little more faithful to the language in Bill C-22 than this particular language use here.

At the end of that you have the phrase, "the further advance of money or credit". Essentially, going back to Bill C-22, it says that you shouldn't. As I understand it, the problem for an institution, for the direct clearers, is that if the institution goes into liquidation, everything is frozen at that point. It may be that the direct clearer is on the hook for \$10 million or \$20 million or \$30 million.

If the institution is FIRPed, however, and keeps on operating, the concern which has been expressed, and which I can understand, is that this exposure may continue to go up as a result of other people withdrawing from the institution. We can understand that concern.

We're still working on the language of what we propose to do—we'd be happy to try to have some consultation with the CBA on that if the committee finds it acceptable—which is to link in these wholesale services and say that to the extent these wholesale services lead to an increase in exposure, this should be interpreted as an "advance of money or credit"; therefore, they should get the same protection others get. Their exposure should not go up.

On the other hand, they shouldn't have an advantage over others in this particular situation. Others also are covered by the stay process.

Mr. Blenkarn: What about their set-offs?

Mr. King: In terms of trying to provide a reasonable balance, we would suggest that the process be made symmetrical. Right now the way it works is that the FIRPed institution has control over a set of accounts that may represent claims of the clearing bank on that FIRPed institution. Likewise, the FIRPed institution may have deposits in the clearing bank.

As I understand the concern—and again it seems to me a fair concern—there may be a large deposit in there. If the FIRPed institution continues to operate, the concern that has been expressed is that the deposit should not be run down. We would propose that there should be the capacity to freeze that deposit, if you had a right of offset. You shouldn't have it run down against your interest. But then they are left in the same situation as everyone else. They have a net position, which in a sense commences at the start of—

**Mr. Blenkarn:** What you're saying is that net positions ought not to change.

Je reconnais comme l'ABC qu'un problème se pose en ce qui touche l'institution qui assure la compensation directe et qui fournit les services de gros. Les risques qu'elle prend augmentent en fonction du nombre de gens qui retirent leur argent de l'institution.

Nous avons donc songé à une solution qui se rapproche de celle qui est proposée dans l'amendement numéro 7. Je crois que l'ABC s'est inspirée du projet de loi C-22 à cet égard, mais je crois que nous devrions reprendre exactement ce qui se trouve dans le projet de loi C-22.

Vous terminez par les mots «l'avance de plus d'argent ou de crédits». Le projet de loi C-22 va dans le sens inverse. Le problème qui se pose pour l'institution qui fait la compensation directe, c'est que l'actif de l'institution insolvable est gelé au moment de la liquidation. L'agent de compensation peut avoir avancé 10, 20 ou 30 millions de dollars.

Si l'institution fait l'objet d'un PRIF, et poursuit ses activités, on craint, et je le comprends, que les risques de l'agent de compensation augmentent à mesure que d'autres déposants retirent leurs dépôts. Nous comprenons cette préoccupation.

Puisque nous n'avons pas encore trouvé de libellé qui nous satisfasse, nous sommes prêts, si le comité le souhaite, à consulter l'ABC à ce sujet pour voir comment on pourrait faire en sorte d'éviter que les risques augmentent à l'égard des services financiers de gros. Il faudra voir si on peut considérer cela comme l'avance de plus d'argent ou de crédits.

Par ailleurs, il ne faudrait pas avantager ces institutions financières. D'autres institutions sont visées par la suspension des recours.

M. Blenkarn: Qu'en est-il de la compensation?

M. King: Par souci d'équilibre, le processus devrait être symétrique. A l'heure actuelle, l'établissement qui fait l'objet d'un PRIF contrôle les comptes qui peuvent être réclamés par l'agent de compensation de cette institution. De la même façon, l'institution faisant l'objet du PRIF peut avoir des dépôts à la banque de compensation.

Il s'agit d'une préoccupation légitime, car les dépôts peuvent être importants. Si l'institution qui fait l'objet du PRIF poursuit ses activités, il ne faudrait pas permettre l'épuisement des dépôts. Nous proposons de geler ces dépôts s'il y a droit de compensation. Il ne faudrait pas qu'on déduise cette somme de l'intérêt. Toutes les institutions financières se trouveraient dans la même situation. Elles se trouveraient dans une position nette qui commence. . .

M. Blenkarn: Selon vous, les positions nettes ne devraient pas changer.

Mr. King: That's right; then, as we hope in 99% of the cases, FIRP will go through and be resolved, in which case the issue won't arise, the business will return to normal. If it doesn't work and it goes into liquidation, then their position hasn't deteriorated.

Mr. Blenkarn: Are you happy with that, Helen?

Ms Sinclair: No, and I think you're missing the point that the committee has to get its mind around. A FIRP is unlikely to come as a surprise to a clearing institution. The clearing institution will be aware, the market will be aware that there is a weakness in another institution that is potentially a candidate for a FIRP. If there is any suggestion that the rights of the clearing institution are going to be frozen as the FIRP proceeds, what you are going to do is to precipitate a withdrawal of facilities.

This is why I referred in my opening remarks to precipitating the event. You will have a problem that you might have avoided, that you probably would have avoided, if you had allowed the clearing institution to maintain its recourses and its remedies into the FIRP. You will precipitate the event.

That is a very serious problem, not just for the Payments Association but also in the context of a number of clearing and settlement systems that now run in this country. The Canadian Depository for Securities has written to you this morning, I gather. It's a clearing system for securities. There is a clearing arrangement for foreign exchange transactions, which you appear to have provided for under another clause. There are clearing arrangements around your automated banking machines today, because people use other banks' machines. There are clearing arrangements around VISA cards. We're moving into a world where there will be a very large clearing arrangement around a technology known as electronic data interchange, which will involve the payments between companies.

• 1630

In all of those arrangements you have large institutions by and large extending credit to smaller and generally weaker institutions. What you don't want to be left with, as a result of this bill, is a situation where those large institutions have no alternative but to withdraw their credit arrangements prior to the FIRP.

The Chairman: What is the difference between a FIRP and a winding-up in that regard? Presumably, the FIRP is a more positive step, if you like, than a winding-up. It seems to me that if you're talking about the situation in the marketplace and the fact that the clearer may know the institution is in some difficulty, there's also a threat of a winding-up as well as a FIRP. I'm just not sure I buy your theory that the FIRP is going to increase the likelihood of a withdrawal of facilities.

Mr. MacDonald: If I could respond to that, Mr. Chairman, I would point to our previous comments. The fact that a financial institution which is an indirect clearer of ours or is receiving a lot of wholesale services of ours is in financial difficulty will not come as a surprise to us.

[Traduction]

M. King: C'est juste. Nous espérons que dans 99 p. 100 des cas, le problème ne se posera pas parce que l'institution financière faisant l'objet du PRIF pourra reprendre ses activités normales. En cas d'échec et de liquidation, la position des institutions financières ne se serait pas dégradée.

M. Blenkarn: Cela vous convient-il, Helen?

Mme Sinclair: Non, et je crois que vous n'avez pas saisi le problème. Le fait qu'une institution financière fasse l'objet d'un PRIF ne devrait pas surprendre l'agent de compensation. L'agent de compensation et le marché sauront si l'institution financière connaît des difficultés. S'il est question de geler l'actif de l'institution financière pendant la durée du PRIF, on ne fera qu'accélérer le processus de retrait des dépôts.

Voilà pourquoi j'ai abordé cette possibilité dans mes remarques d'ouverture. On causera un problème qu'on aurait pu éviter si on avait permis à l'institution de compensation de conserver ses recours quand il y a un PRIF. On ne fera que précipiter les choses.

L'Association des paiements ainsi que plusieurs autres agents de compensation attachent beaucoup d'importance à cette question. J'apprends que la Caisse canadienne de dépôt de valeurs Ltée vous a écrit ce matin. Il s'agit d'une institution de compensation pour les valeurs mobilières. Elle s'occupe de la compensation des transactions en devises étrangères auxquelles s'applique un autre article. Les transactions effectuées au moyen des guichets automatiques doivent aujourd'hui être compensées, car on peut retirer des fonds d'une autre banque que la sienne. Les transactions faites au moyen des cartes VISA doivent également être compensées. L'échange de données informatisées, un nouveau mode de paiement entre sociétés, donnera lieu à beaucoup d'opérations de compensation.

Dans tous les cas, de grandes institutions financières offrent du crédit à des institutions plus petites et en général plus faibles. Il faudrait éviter que ce projet de loi n'incite les grandes institutions financières à réclamer d'être remboursées par l'institution qui connaît des difficultés avant qu'elle ne fasse l'objet d'un PRIF.

Le président: Quelle différence y a-t-il entre un PRIF et la liquidation? Le PRIF est plus avantageux que la liquidation. Si le marché et l'agent de compensation savent déjà qu'une institution financière connaît des difficultés, le risque de liquidation est aussi grand. Je ne sais pas si, comme vous le dites, le fait d'avoir recours à un PRIF incitera les gens à retirer leurs dépôts.

M. MacDonald: Permettez-moi de répliquer, monsieur le président. Nous ne serons pas surpris d'apprendre qu'une institution financière à laquelle nous offrons beaucoup de services de gros ou dont nous assurons la compensation indirecte des comptes connaît des difficultés.

The most likely scenario would be that we will be negotiating with this financial institution. We will probably included it in those negotiations. It could well be the superintendent. It may well be the CDIC looking for solutions to keep this institution afloat, because the direct clearer and the service provider can simply walk away today.

In 24 hours they can serve notice, saying I'm finished; I'm not prepared to expose my shareholders and my depositors to the risk of this transaction business, which may see me tomorrow with a \$50 million or \$100 million overhang. So it has that ability to walk today.

I think our history will show that the direct clearers have been very responsible. We have not been quick to pull the trigger on short notice, and I defy anybody to tell me where we have. So we elected to stay in. We do not want to be in a situation where we're agreeing to stay in, agreeing to provide those services, agreeing to the conditions and so on, and then all of a sudden tomorrow the institution gets FIRPed and we're in a state of stay.

The Chairman: Why should you be in a better position with a FIRP than you would be under a winding-up?

Ms Sinclair: I don't think it's a question of our rights, Mr. Chairman. It's really a question of what you want to provide to institutions which generally receive these types of services from our membership. I don't think you should be looking at it from our vantage point. You should be looking at it from the vantage point of what is going to be our behaviour in the market if you take away remedies and recourses which we typically enjoy.

Mr. Rodriguez: The only thing is that if this goes as is, without the amendment, and you know that the FIRP is coming, you may do what you have to do a lot earlier, and you just screw up the FIRPing operation.

Ms Sinclair: You will definitely do what you have to do. There's no doubt that rational behaviour suggests you get it over and done with before the FIRP occurs.

 $Mr.\ Rodriguez:$  There's nothing to FIRP so you nullify the whole FIRPing process.

Ms Sinclair: Again, if you knew the FIRP was going to happen over a weekend it would be one thing, but we know the FIRP is unlikely to happen over a weekend. You have potentially six months of uncertainty in there.

The Chairman: I think I understand this issue. We can move on to the next one then.

Mr. Rodriguez: In the meantime, Mr. Chairman, does Mr. Baillie want to add anything to this?

Ms Callbeck: I've one question on the bank. As I read this amendment, you want the ability to withdraw these services when it's FIRPed so how is the financial institution going to continue?

 $Mr.\ Blenkarn:$  What they want is the guarantee of the CIDC on these.

Ms Callbeck: From the day it's FIRPed?

[Translation]

Il est probable qu'il y aura des négociations financières avec cette institution. Nous participerons sans doute à ces négociations. Ce sera peut-être le surintendant des institutions financières ou la SADC qui cherchera des moyens de renflouer cette institution, car l'agent de compensation ou l'institution qui fournit les services de gros peut simplement décider de retirer son actif de l'institution.

Ils n'ont qu'à donner un avis de 24 heures. Ils n'ont qu'à dire qu'ils ne veulent pas exposer leurs actionnaires ou leurs déposants à des pertes de 50 ou de 100 millions de dollars. Les institutions ont donc ce recours aujourd'hui.

L'expérience démontre que les agents de compensation directe ont agi de façon responsable jusqu'ici. Nous n'avons jamais pris une institution de court. Nous avons continué d'offrir nos services. Nous ne voudrions pas cependant nous retrouver dans une situation où, tout en continuant d'offrir nos services, nous devrions accepter une suspension de nos recours à l'égard d'une institution faisant l'objet d'un PRIF.

Le président: Pourquoi un PRIF devrait-il être plus avantageux pour vous que la liquidation?

Mme Sinclair: Ce ne sont pas nos droits qui sont en cause, monsieur le président. Il s'agit de décider ce qu'on veut offrir aux institutions qui reçoivent ce genre de service de nos membres. Il ne faut pas envisager les choses de notre point de vue. Il faut vous demander quel sera notre comportement si vous nous privez des recours dont nous jouissons à l'heure actuelle.

M. Rodriguez: Si cet amendement est rejeté, vous ferez tout simplement ce que vous devez faire un peu plus tôt, ce qui pourrait compromettre le PRIF.

Mme Sinclair: Nous ferons évidemment ce que nous devons faire. Il serait logique que nous prenions nos dispositions avant le PRIF.

M. Rodriguez: Vous pourriez compromettre ainsi le succès du PRIF.

Mme Sinclair: Nous n'aurions peut-être pas le temps d'intervenir si le PRIF était institué au cours d'un weekend, mais c'est peu probable. L'incertitude régnera sans doute pendant six mois.

Le président: Je crois que nous avons compris. Passons à l'amendement suivant.

M. Rodriguez: M. Baillie veut-il ajouter quelque chose, monsieur le président?

Mme Callbeck: J'aurais une question à poser. Si je comprends bien votre amendement, vous voulez être en mesure de refuser ces services à l'institution qui fera l'objet d'un PRIF, mais dans ce cas-là, comment cette institution va-t-elle pouvoir poursuivre ses activités?

M. Blenkarn: L'association veut une garantie de la SADC.

Mme Callbeck: À partir du moment du recours au PRIF?

Mr. Blenkarn: Sure.

Ms Sinclair: In effect, it is your ability to withdraw your line at any point in time. I'm not talking in the context of a FIRP now, Ms Callbeck, but in the normal clearing system. Within the Canadian Depository for Securities and within the Canadian Payments Association one of the recourses enjoyed by those who extend credit to smaller institutions is the right to withdraw if they become concerned about the financial standing of the other institution. In effect it's the right to withdraw that keeps you in there. You know that at any point in time you can go. You have a source of guarantee with respect to staying in there.

• 1635

Mr. MacDonald: We should add that essentially this is a transaction business; it is not a risk business. The users of these services pay a transaction fee. It has never been the intention that a direct clearer would suffer because of serious liquidity problems by its indirect clearer client. That's made abundantly clear in the default provisions of the Canadian Payments Association. Section 20.04 simply says that if there is insufficient credit in the account, the direct clearer can simply return the items. It's never been expected that a direct clearer would absorb large losses as a result of providing what are essentially transaction services.

Mr. King: I think we would meet some of the CBA's concerns. I don't want to be critical of them because they haven't had a chance; they've just had my brief oral outline. I don't expect them to be confident that they will be met at this stage. If the committee has no objection, we would be happy to try to go through the type of language we would be—

Mr. Blenkarn: I think that's the way to handle it.

Mr. King: —the CBA. I know there has been some concern expressed about amendments getting to the CBA before they got to the committee, but if people are happy to do that...

The Chairman: If you could work out an amendment everybody would be happy with, we're probably more likely to be happy with it too.

Mr. King: I'm not sure we can guarantee that the CBA will be completely happy, but I think it will meet some of their concerns.

Mr. Rodriguez: Before we go on, could I ask CBA, what if you had a guarantee from say the Bank of Canada? Justice Estey was alluding to this when he suggested that the Bank of Canada could get involved where there is a need for some guarantee with respect to liquidity problems or any of the clearing problems. If you had a guarantee from the Bank of Canada, that would remove your objections.

Ms Sinclair: That's another way to skin the cat.

The Chairman: Mr. Baillie, do you have any comments on this?

[Traduction]

M. Blenkarn: Oui.

Mme Sinclair: Nous pouvons à l'heure actuelle refuser nos services à tout moment. Je ne parle pas d'une institution qui fait l'objet d'un PRIF, Madame Callbeck, mais du système de compensation normale. Les membres de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs Ltée ainsi que ceux de l'Association canadienne des paiements ont toujours la possibilité de retirer le crédit qu'ils offrent aux petites institutions financières s'ils craignent pour leur survie. En fait, ce qui maintient l'intérêt, c'est le droit de se retirer. Vous savez qu'à n'importe quel moment vous pouvez abandonner. Vous disposez d'une garantie tant que vous y restez.

M. MacDonald: Il faut bien dire qu'il s'agit ici essentiellement d'opérations commerciales, et non pas d'opérations à risque. Les usagers de ces services paient les frais de chaque opération. On n'a jamais eu l'intention de faire en sorte qu'un adhérent souffre de graves difficultés de liquidités à cause d'un sous-adhérent. Cela ressort très bien des dispositions sur la cessation de paiement de la Loi sur l'Association canadienne des paiements. Le paragraphe 20.04 dispose simplement que, si le compte n'est pas suffisamment approvisionné, l'adhérent peut tout simplement renvoyer les effets. On ne s'est jamais attendu à ce que l'adhérent subisse des pertes importantes du fait qu'il offre essentiellement des services commerciaux.

M. King: Je pense que l'on pourrait répondre aux préoccupations de l'ABC. Je ne veux pas être trop critique à l'endroit de l'association, parce qu'elle n'a pas eu sa chance. Elle n'a eu l'occasion que de faire un bref exposé oral. Je ne pense pas qu'ils comptent nous rencontrer pour l'instant. Si les membres du comité n'y voient pas d'inconvénient, nous pourrions peut-être nous pencher sur le genre de libellé...

M. Blenkarn: Je pense que c'est la chose à faire.

M. King: . . . l'ABC. Je sais qu'on s'est inquiété que certains amendements parviennent à l'ABC avant d'être déposés au comité, mais si les gens sont satisfaits. . .

Le président: Si vous trouvez le libellé d'un amendement qui rallie tout le monde, vous obtiendrez sans doute plus facilement notre accord.

M. King: Je ne pense pas pouvoir garantir que l'ABC se ralliera inconditionnellement, mais je pense que l'amendement répondra à certaines de ses préoccupations.

M. Rodriguez: Avant de partir, pouvons-nous demander aux représentants de l'ABC ce qu'ils penseraient d'une garantie de la Banque du Canada par exemple? Le juge Estey faisait allusion à cela quand il a proposé que la Banque du Canada intervienne quand on aurait besoin de garanties en cas de difficultés de liquidités ou de toute autre difficulté de compensation. Avec une garantie de la Banque du Canada, vos objections seraient apaisées, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Ce serait une autre façon de faire.

Le président: Monsieur Baillie, avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

Mr. James Baillie (Tory Tory DesLauriers and Binnington, Barristers and Solicitors); Mr. Chairman, I will make a couple of remarks because I think this illustrates a lot of the fundamental issues with which you as committee members have to deal.

Let me say first that this to me is an absolutely fascinating process you're going through, and the process illustrates the nature of the issues. In the first draft of the bill there were exceptions included that recognized that the freeze order needed some exceptions for the kind of situation Ms Sinclair is describing. As the community has become more aware of what's going on and is focusing on it more and more, the circle of people coming to you and saying they need exceptions is widening. The bankers are identifying more and more points, and I'm told there are other letters coming in. They all make the same fundamental comments Ms Sinclair is making, with which I agree, that people who are aware they're going to be frozen as of the date of a FIRPing are going to take action prior to the FIRPing.

In response to your question earlier, there's one fundamental difference in legal terms. In a liquidation it would be possible for these various creditors to enforce their security and their set-off. This provision even takes that away from them. To that extent, if they're not given the exception that Ms Sinclair and the bankers and the depositors and the Payments Association and this and that organization are asking for, they will be worse off and collectively they will take precipitate action. The way the bill is now drafted, CDIC lacks the power, after it's FIRPed an institution, to grant an exception from these rules. It can't say that you can enforce your security or you can enforce your right of set-off. It can't give exceptions. It's locked into this structure.

The more fundamental issue—and this goes to the whole question about the maintenance of confidence—is that what happens today in practice is that as the situation deteriorates and rumours go around the marketplace, the community gets vibrations of confidence from CDIC. There's been a pattern now, in sufficiently large number, that in all the significant situations creditors have been 100% paid off. That's the heart of the confidence system around now. This FIRPing technique, I think, is designed to enhance that system.

I see what's going on here as a technique to enable all senior creditors to be paid off in a more efficient way than can be done today, and at less cost to the total economy. It seems to me that these freeze provisions could detract from that objective, could precipitate the situation more quickly and could hurt the good will of the FIRP institution after if is FIRPed and its creditors realize they no longer have any legally enforceable rights against them. So it seems to be a very fundamental section.

[Translation]

M. James Baillie (Tory Tory DesLauriers et Binnington, avocats): Monsieur le président, je vais faire quelques remarques, parce que je pense qu'on a là un bel exemple des enjeux fondamentaux avec lesquels les membres du comité sont aux prises.

Je voudrais dire d'emblée que le processus actuel est absolument fascinant et qu'il illustre la nature des enjeux. Dans la première ébauche du projet de loi, on trouve des exceptions qui reconnaissent qu'une ordonnance de blocage doit être assortie d'exceptions pour tenir compte des situations décrites par M<sup>me</sup> Sinclair. Au fur et à mesure que dans le milieu des affaires on s'est rendu compte de la situation et qu'on y a réfléchi, de plus en plus de gens vous ont demandé des exceptions. Les banquiers repèrent de plus en plus d'éléments, et on me dit que les commentaires ne cessent d'affluer. Toutes les lettres font valoir le même argument fondamental que M<sup>me</sup> Sinclair, avec laquelle je suis d'accord, à savoir que si les gens savent qu'ils feront l'objet d'une ordonnance de blocage à partir de la date fixée pour la restructuration, ils vont prendre des dispositions auparavant.

En réponse à la question que vous posiez tout à l'heure, il existe une différence fondamentale du point de vue juridique. S'il s'agissait d'une liquidation, les divers créanciers pourraient faire valoir leur sûreté ou leur compensation. Cette disposition leur retire jusqu'à ce droit. Ainsi, si on n'accorde pas l'exception que M<sup>me</sup> Sinclair, les banquiers, les déposants, l'Association canadienne des paiements et telle ou telle autre organisation réclament, ils se trouveront dans une situation pire et vont agir collectivement à la va-vite. Suivant le libellé actuel du projet de loi, la SADC, une fois qu'elle a restructuré une institution, n'a pas le pouvoir d'accorder des exceptions à ces règles. Elle ne peut pas dire qui peut faire valoir sa sûreté ou son droit de compensation. Elle ne peut pas faire d'exceptions. Elle a les mains liées.

Mais la question encore plus fondamentale—et elle rejoint toute la question du maintien de la confiance—est celle de ce qui se passe actuellement en pratique. Au fur et à mesure que la situation se dégrade et que les rumeurs circulent dans le milieu des affaires, c'est vers la SADC que les gens se tournent pour renouveler leur confiance. Ils ont vu suffisamment souvent des cas où les gros créanciers ont été indemnisés en totalité. Et c'est cela qui est au coeur même de la confiance. La mise en régime PRIF, à mon avis, vise à accroître davantage cette confiance.

D'après ce que je constate, on veut une technique qui va permettre que tous les créditeurs importants soient dédommagés de façon plus efficace qu'ils ne le sont actuellement, et à moindre coût pour l'ensemble de l'économie. Il nous semble que les dispositions sur le blocage pourraient menacer cet objectif, faire dégringoler la situation plus rapidement et porter atteinte à la bonne volonté de l'institution restructurée, ses créanciers se rendant compte qu'ils n'ont plus désormais, contre elle, de droit de recours devant les tribunaux. Cet article me semble donc très fondamental.

• 1640

**Mr. Rodriguez:** Mr. Baillie, this is not a matter of fixing a word here or there and making the language acceptable, you have to do something fundamental here.

Mr. Baillie: Mr. Rodriguez, it is not for me to say that you have to make a change, but it is for me to say that the people responsible for the policy issues here should have a mind-set as to what they are trying to do. If their mind-set is my mind-set, then there are some serious dangers in these sections.

What I suggested in the draft I gave you this morning was that at the very least the minister should have the right to decide on a case-by-case basis whether these freeze provisions apply, so if a case comes along where they are inappropriate, he will not be locked into a choice of FIRP-with-freeze or no FIRP at all. He or she at least the flexibility to FIRP but not freeze. Even that just goes part way to meeting the concerns that were under discussion.

**Mr. Rodriguez:** But that does not remove the hesitancy of a super creditor.

Mr. Baillie: No, it does not.

Mr. Rodriguez: It does not solve the problem.

Mr. Baillie: Unless the minister or CDIC in advance tells concerned creditors who inquire that if they FIRP they will not freeze, because once you have the legal pressure valve in there. . . Mr. Chairman, what I am saying is that I fully support the Bankers Association comments, but they are an illustration of a wider issue.

Mr. Rodriguez: The point I am getting at, Mr. Baillie, is what Mr. King said. He said we could fix up the language a bit—perhaps the bankers will not be totally pleased with it—and go from there. They seem to be pointing out a very fundamental problem. It seems to me that Justice Estey was quite clear—at some point the government has to step in, give guarantees and get involved, perhaps through the Bank of Canada, and that relieves this concern that they would have.

Mr. King: I think that raises a wide policy issue, because to provide complete confidence you are driven in the direction, and I am sure this is not something the CBA would support...you would never put an institution into liquidation.

As the financial situation of an institution deteriorates, there is no guarantee, nor do I think the CDIC would want to get into the position of guaranteeing this, that they will, in all cases, step in and arrange a going-concern solution so that no one ever loses money. I think this comes back to some of the points that the CBA raised in their first brief about market discipline.

It is a question of striking a balance here. I recognize the concern about not wanting to cause unnecessary panic in the market. On the other hand, I am not sure we want to go to the other extreme and say we have a situation where the public authorities will in all cases and in all circumstances guarantee that no one ever loses any money in a financial institution.

[Traduction]

M. Rodriguez: Monsieur Baillie, il n'est pas question de déplacer un mot ici ou là pour rendre le libellé acceptable. Il faut faire quelque chose de fondamental.

M. Baillie: Monsieur Rodriguez, il ne m'appartient pas de proposer des modifications, mais je peux très bien dire que les responsables de l'orientation devraient savoir ce qu'ils visent. Si c'est ce que je pense, alors je vois dans ces articles-là de graves dangers.

Dans l'ébauche que je vous ai fournie ce matin, j'affirme qu'il faudrait, au bas mot, que le ministre ait le droit de décider, au cas par cas, quand les dispositions de blocage s'appliqueront, de sorte que si dans un cas d'espèce elles ne conviennent pas, le ministre n'aura pas à choisir entre une restructuration avec blocage ou pas de restructuration du tout. Il ou elle doit avoir la latitude de restructurer sans blocage. Et cela ne fait que partiellement apaiser les inquiétudes à cet égard.

M. Rodriguez: Mais cela n'écarte pas l'hésitation d'un super créancier.

M. Baillie: Non.

M. Rodriguez: Cela ne résout pas le problème.

M. Baillie: À moins que le ministre ou la SADC ne dise par avance aux créanciers inquiets qu'en cas de restructuration, il n'y aura pas de blocage, parce qu'une fois que la soupape de pression juridique se trouve incluse. . . Monsieur le président, autrement dit, j'appuie inconditionnellement les remarques de l'Association des banquiers canadiens, qui n'ont fait que donner une illustration d'un problème beaucoup plus vaste.

M. Rodriguez: Monsieur Baillie, je veux en venir à la même chose que M. King. Il a dit qu'on pourrait peut-être retoucher le libellé—et les banquiers ne seront sans doute pas entièrement satisfaits de cela—et qu'on verrait après. Les banquiers semblent signaler un problème fondamental. Il me semble que le juge Estey était très clair... Il faut au moment propice que le gouvernement intervienne, donne des garanties, s'engage, par l'intermédiaire de la Banque du Canada peut-être, afin que les inquiétudes à cet égard soient apaisées.

M. King: Je pense que cela soulève une question d'orientation plus vaste, parce que pour maintenir la confiance totale, vous êtes acculés, et je suis sûr que les gens de l'ABC n'appuieraient pas cela... Jamais une institution ne serait liquidée.

Au fur et à mesure que la situation financière d'une institution se dégrade, il n'y a pas de garantie—et je ne pense pas que la SADC souhaiterait en offrir—que dans tous les cas on interviendra pour trouver une solution de sorte que personne n'y perde. Je pense que cela reprend certains éléments soulevés par l'ABC dans son premier mémoire concernant la rigueur du marché.

Il s'agit ici de trouver un équilibre. Je sais qu'on veut éviter toute panique sur le marché. D'un autre côté, je ne pense pas que nous voudrions inversement d'une situation où les autorités interviendraient dans tous les cas et garantiraient dans n'importe quelles conditions que personne ne perdra d'argent à cause de la faillite d'institutions financières.

As long as there is a risk that an institution may fail, that it will not have all of its liabilities guaranteed, then as its financial situation deteriorates, actors in the market will start taking actions which put pressure on that institution. That seems to be the nature of the market discipline, which we have some sympathy for. It is that kind of action that puts pressure on an institution and drives it to take corrective action.

The fact that lenders may be looking at these institutions more carefully and saying we want to follow your liquidity closely, we want to make sure you have more liquidity, we want to follow more carefully the amount of capital you have, we want to follow more carefully the kind of risk in your asset portfolio or we will be more reluctant to lend to you. . . There are questions of degree and balance here.

So I think there is the market discipline point of view, but I think the other issue is the relative fairness among people when you do have a stay. Let us remember that the direct clearer, as a large organization, first of all will have considerable expertise in assessing credit. Secondly, because it is the clearing agent, it will have better information than anyone else about the flows in and out of that institution. More than likely you will have access to information about the institution which is not available to the general public.

In terms of worrying about balance, my concern as a public official is to try to understand where different parties may be coming from. How do you explain to the local contractor who has done the renovations in the branch and is owed \$75,000 that unfortunately some of the assets you'd hoped to get in a distribution. . .there's been special protection given to the direct clearer and they haven't a chance to basically get themselves out free and clear with no losses? That's the issue of balance. I don't think they should be exposed to unusual losses or be given an obligation in a sense to revive the liquidity support to this institution. The issue is whether they should be treated better than the local contractor.

• 1645

Mr. Rodriguez: Well I thought, Mr. King, that the FIRPing has a more positive connotation than the wind-up. So if a decision's made to FIRP or there's talk about a FIRP, it seems to me that you have to keep this thing going.

Mr. King: That's right.

Mr. Rodriguez: So you don't want precipitate action.

Mr. King: That's right.

Mr. Rodriguez: So that's where the guarantee is different. We're not asking a guarantee to take care of all, everything under the sun, but in fact in a situation where there's a FIRP that is a much more positive approach—that in fact you need to keep the operation going in terms of liquidity, in terms of clearing, so the guarantee is limited to a FIRPed institution.

Mr. King: I'm not sure what's guaranteed-

[Translation]

Tant que demeurera le risque qu'une institution financière fasse faillite, c'est-à-dire que son passif ne soit pas entièrement garanti, alors au fur et à mesure que cette situation se dégradera, les intervenants sur le marché commenceront à exercer des pressions auprès de cette institution. Il semble que c'est avec cette rigueur que le marché fonctionne, ce dont nous ne nous plaignons pas. C'est ce genre de pression qui agit auprès d'une institution et la force à prendre des mesures de redressement.

Les prêteurs scruteront de plus près ces institutions-là et voudront voir quelles sont ses liquidités, demanderont que les liquidités soient augmentées au besoin, surveilleront attentivement le capital et suivront de très près les risques des placements, à défaut de quoi ils hésiteraient à prêter... C'est une question de degré et d'équilibre.

Il y a donc la rigueur du marché, mais je suppose qu'il y a autre chose, à savoir une équité relative entre les intéressés quand il y a suspension. Rappelons-nous que l'adhérent, qui est une grosse organisation, aura avant tout une vaste expérience de l'évaluation du crédit. Deuxièmement, se trouvant être l'agent de compensation, il sera mieux informé que quiconque des entrées et des sorties dans le cas de cette institution. Il est plus que probable qu'il aura accès à des renseignements concernant l'institution qui ne sont pas à la portée du grand public.

À propos de l'équilibre, en tant que détenteur d'une fonction publique, je me soucie du point de vue des diverses parties intéressées. Comment expliquer à l'entrepreneur local qui a fait des rénovations dans une succursale et à qui l'on doit 75,000 \$ que malheureusement une partie de l'actif qu'on espérait récupérer pour répartition... qu'il y a eu une protection spéciale accordée à l'adhérent, qui n'a pas pu luimême s'en tirer sans perte aucune? C'est toute la question de l'équilibre. Je ne pense pas que les adhérents devraient subir des pertes démesurées ou se voir imposer l'obligation d'étayer le concours de trésorerie de cette institution. La question est de savoir si les adhérents doivent être mieux traités que l'entrepreneur local.

M. Rodriguez: Monsieur King, j'avais l'impression que la restructuration évoquait quelque chose de plus positif que la liquidation. Ainsi, si l'on décide de restructurer, s'il y a des rumeurs de restructuration, il me semble qu'il vous faut maintenir cet élément.

M. King: C'est juste.

M. Rodriguez: Vous ne voulez pas de geste à l'emporte-pièce, n'est-ce pas?

M. King: C'est cela.

M. Rodriguez: Et c'est là que la garantie est différente. Nous ne réclamons pas une garantie universelle, mais en fait, dans un cas de restructuration, c'est une approche beaucoup plus positive. . . Il faut maintenir les opérations du point de vue des liquidités, de la compensation, de sorte que la garantie se limite à l'institution restructurée.

M. King: Je ne suis pas tout à fait sûr de ce qui est garanti. . .

Mr. Rodriguez: Well, it's a much more positive thing. It's not as if you're taking a great big risk, because if it's decided to FIRP, obviously the institution can be salvaged.

Mr. King: Yes.

Mr. Rodriguez: So it's not that the guarantor... If the Bank of Canada is the guarantor, then it's not that they're going to lose everything. They're putting up a guarantee to cover all of these other things while the institution is in FIRP.

**Mr. King:** I don't believe the Bank of Canada has the power to provide that kind of guarantee.

Mr. Rodriguez: Well, whoever. The government.

The Chairman: Does everybody more or less understand what this issue is here? Okay, we'll move on to the next one then.

Mr. Blenkarn: Clause 11, page 8.

Ms Sinclair: This is the same section, Mr. Chairman, and it's the part of the section that refers to a financial institution's ability to take action on the security it holds of a FIRPed institution. We have a comment here, which is really a comment related to retroactive application of law. In our sense, this bill was tabled on December 12, 1991, and it would be fair to say going forward that the kind of advice of the superintendent that is referenced in this section should be required, but for security taken prior to that date, this should not be the case. You should not retroactively apply this section to security that has been taken on an institution that may become FIRPed at some point back in history.

Mr. Blenkarn: Why? We change laws all the time on people.

Ms Sinclair: Because the security was taken and services were presumably extended on the basis that the security could be acted against by the larger institution, that's why.

Mr. Blenkarn: I know, but you lend money on mortgages that are made over 25 or 30 years, have bond issues that go for a long period of time. You mean to tell us that the Government of Canada should never legislate if it would in any way affect an interest or a security?

Ms Sinclair: I think there is a principle in law that you try not to retroactively affect the property rights of persons, that's right.

Mr. Blenkarn: Well, we do it all the time. We do it every time we have a budget, for God's sake.

Ms Sinclair: That's the only point I wanted to make, Mr. Chairman.

Mr. Blenkarn: I think we do it every time we have an Income Tax Act change.

The Chairman: Capital gains tax, up or down, affects people in one way or another.

[Traduction]

M. Rodriguez: C'est une chose beaucoup plus positive. Ce n'est pas comme si on prenait un très gros risque, car si l'on décide de restructurer, manifestement, c'est pour essayer de sauver l'institution.

M. King: En effet.

M. Rodriguez: Alors, cela ne signifie pas que le garant. . . Si c'est la Banque du Canada qui se porte garante, cela ne signifie pas qu'elle va tout perdre. Elle offre une garantie pour couvrir tout ce qu'il faut pendant qu'une institution est en régime PRIF.

M. King: Je ne pense pas que la Banque du Canada ait le pouvoir d'offrir une telle garantie.

M. Rodriguez: Mais cela peut être n'importe qui. Le gouvernement, par exemple.

Le président: Est-ce que vous comprenez tous plus ou moins les enjeux ici? Puisqu'il en est ainsi, nous allons passer au point suivant.

M. Blenkarn: C'est l'article 11, page 8.

Mme Sinclair: Monsieur le président, nous en sommes toujours au même article. Il s'agit du paragraphe de cet article qui donne à une institution financière la possibilité de faire jouer la sécurité qu'elle détient dans une institution en régime PRIF. Ce que nous avons à dire ici touche essentiellement l'application rétroactive de la loi. En effet, le projet de loi a été déposé le 12 décembre 1991, et il serait juste qu'à partir de maintenant l'avis du surintendant dont il est question dans cet article soit exigé, mais pour les sécurités d'auparavant, il ne devrait pas en être ainsi. Cet article ne devrait pas être appliqué rétroactivement aux sécurités prises par le passé sur une institution qui pourrait éventuellement être mise en régime PRIF.

M. Blenkarn: Pourquoi cela? Les lois sont modifiées constamment.

**Mme Sinclair:** Parce qu'on a pris et offert cette sûreté, on peut le présumer, en supposant qu'elle interviendrait dans le cas d'une grosse institution.

M. Blenkarn: Je sais, mais on fait des prêts hypothécaires sur 25 ou 30 ans, et les émissions d'obligations portent sur une longue période de temps également. Voulez-vous dire que le gouvernement du Canada ne pourrait légiférer, de crainte que cela ne touche un intérêt quelconque ou une sûreté quelconque?

Mme Sinclair: Je pense qu'il existe un principe de droit qui interdit que l'on touche rétroactivement au droit de propriété.

M. Blenkarn: Mais on le fait constamment. Chaque fois qu'il y a un budget, par exemple.

**Mme Sinclair:** C'est tout ce que je voulais dire, monsieur le président.

M. Blenkarn: Je pense qu'on le refait chaque fois que l'on modifie la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: L'impôt sur les gains en capital varie, et cela touche les gens d'une manière ou d'une autre.

Ms Sinclair: The other thing you might do, if you don't like my proposal, is you might give institutions a phase-in period of say a year to seek the approvals you're looking for, because there's been an awful lot of security taken on the premise that the security could be acted against. My only point is that this premise could no longer hold. It would seem fairer to allow institutions to take the appropriate action as a result.

Mr. Blenkarn: I guess I'd like to be assured the minister would never change the Income Tax Act in the next five years and I'd make my decisions accordingly.

• 1650

Ms Sinclair: It may well be if the superintendent had been given the choice to provide the type of approval stipulated in this bill, he would have done so. He hasn't been given that choice; the bill didn't exist at the time the security was taken.

Mr. Blenkarn: Yes.

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, maybe we're going to waste some time here. Mr. King says he got these CBA amendments yesterday. What we ought to do is let them have a look at the amendments and discuss them with the CBA. They could come back with things that would speed things up. We're acting as brokers here between two groups, Finance and CBA.

The Chairman: That may be true, but at the end of the day it's the committee members who will have to decide whether we give the CBA what they want or something less, if you want to call it that.

Mr. Blenkarn: Yes, in any event. . .

Mr. Rodriguez: Listen, that didn't bother us when we dealt with the Bank Act and these other acts. They got together and presented the committee with things they had agreed on. The CBA still tried to lobby us on things they didn't agree on, and most of those never got past first base. So it seems to me a lot of the things they're saying—he saw the amendments yesterday, and there may be some good things there if he wants to incorporate and resolve some of these.

Ms Callbeck: Mr. Chairman, we're getting letters from other people. Why can't the finance officials sit down with all the people concerned and then come back to us?

Ms Sinclair: Mr. Chairman, this comes back to the point we raised with your committee in our earlier appearance. It was referenced in a letter the CEOs of the large banks sent to the minister earlier this week—that is, that there's no point rushing this bill through if it isn't right.

We have submitted our amendments as quickly as we can. We've done it in good faith. We understand the MPs haven't had a chance to view them and indeed Finance hasn't. We've been dictated to by the clock that has been given to us by the committee itself. There really hasn't been time to do a proper job on this bill. That's the fundamental point.

[Translation]

Mme Sinclair: Si vous n'aimez pas ce que je propose, vous pourriez alors donner aux institutions une période d'adaptation qui leur permettrait d'obtenir les approbations que vous cherchez, car il y a beaucoup de sûretés qui ont été prises parce qu'on était convaincus qu'elles offraient une garantie. Dans cette nouvelle situation, cette conviction ne tient plus. Il serait plus juste de permettre aux institutions de prendre les mesures qui s'imposent en conséquence.

M. Blenkarn: Je suppose que dans un tel cas, je voudrais qu'on me garantisse que le ministre ne modifiera pas la Loi de l'impôt sur le revenu au cours des cinq années qui viennent, et ce n'est que fort de cette assurance que je prendrai mes décisions.

Mme Sinclair: Il se peut fort bien qu'ayant demandé au surintendant de donner les approbations prévues dans les dispositions du projet de loi, il l'aurait fait de toute façon. Comme ces dispositions n'existaient pas au moment où la sûreté a été prise, on ne lui a rien demandé.

M. Blenkarn: Je vois.

M. Rodriguez: Monsieur le président, on va peut-être perdre un peu de temps encore ici. M. King nous dit qu'il a obtenu les amendements de l'ABC hier. Il faudrait qu'ils aient le temps de les examiner et d'en discuter avec les représentants de l'ABC. Ensuite, ils pourraient revenir avec des éléments permettant d'accélérer nos délibérations. Nous agissons comme courtiers ici, comme trait d'union entre deux groupes, les Finances et l'ABC.

Le président: C'est sans doute vrai, mais au bout du compte, ce sont les membres du comité qui vont décider de donner à l'ABC ce qu'elle demande ou d'opter pour autre chose.

M. Blenkarn: Oui, de toute façon. . .

M. Rodriguez: Écoutez, cela n'a rien empêché quand nous examinions la Loi sur les banques et les autres lois. Ils se sont rencontrés pour présenter au comité un document commun. L'ABC a encore essayé d'exercer des pressions sur les éléments qu'elle refusait, mais dans la plupart des cas, cela a fait long feu. Selon moi, beaucoup dans ce qu'elle dit. . Il a examiné les amendements hier, et il s'y trouve sans doute de bons éléments qu'il vaudrait peut-être la peine de retenir.

Mme Callbeck: Monsieur le président, nous recevons des lettres d'autres personnes. Pourquoi les fonctionnaires du ministère des Finances ne pourraient-ils par rencontrer tous les intéressés et ensuite venir nous faire rapport?

Mme Sinclair: Cela nous ramène à ce que nous avions soulevé ici en comité lors d'une séance précédente. Il en est question dans une lettre que les présidents-directeurs généraux des grandes banques ont envoyé au ministre un peu plus tôt cette semaine... En résumé, on dit bien qu'il est inutile de faire adopter ce projet de loi rapidement s'il n'est pas au point.

Nous avons déposé nos amendements le plus vite possible. Nous avons agi de bonne foi. Nous comprenons que les députés n'ont pas eu l'occasion de les examiner, pas plus du reste que le ministère des Finances. Nous nous en sommes tenus à l'échéancier que nous avait fixé le comité. On n'a pas eu le temps suffisant pour faire le travail qu'il faut sur ce projet de loi. C'est un élément fondamental.

The Chairman: About two or three weeks ago, the day I believe Mr. Justice Estey appeared, I had a call for your office saying your detailed brief that we now have would be available in a week to ten days. That would have put it about March 1.

On that basis I anticipated we would have that brief for about a week, and we would then have meetings this week. I said to clerk, when the brief comes in, see when Mr. Baillie can come, see when the people can come, and organize the meetings. I didn't say have it Tuesday morning or Tuesday night or Wednesday afternoon. I said we'll probably need two meetings to go through these things, and that's where we left it.

It may be some people feel a little bit under the gun here. We could receive letters, I suppose, probably for ever. One of these days we'll have to deal with this. If we can air the issues here, in my view you've given us a pretty good explanation of these things.

We have the opportunity and the benefit of Mr. Baillie here, who can provide some additional commentary. Then we'll have the transcript of this meeting where we have essentially most of the explanation and facts brought to us. Hopefully we'll find out from Mr. King those things he accepts and those he doesn't, which some members still wish to pursue and move an amendment for. That's fine; they'll be free to do that.

I'm not planning to force this or trying to force it through faster than the members want, but we have a valuable resource person here in the case of Mr. Baillie. With your explanation of the amendments and his commentary on them, it's useful information.

Ms Sinclair: All right.

Mr. Blenkarn: Let's move on.

Ms Sinclair: Would you like me to go on to the next amendment, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, I would.

Ms Sinclair: CBA 7, we have simply suggested that...

Mr. Blenkarn: That's the same thing as six, isn't it?

Ms Sinclair: No, it's not the same thing. We've referred to an institution extending a line of credit to a FIRPed institution not being on the line to extend an advance of the unused line after the FIRP goes through. This would bring this bill into conformity with the Bankruptcy Act. We see no reason why a line of credit that is not fully used should not. . .

• 1655

Mr. Blenkarn: Would you ever be forced to extend your line of credit? If you had given a written undertaking to supply credit, wouldn't you be forced to supply credit?

[Traduction]

Le président: Il y a environ deux ou trois semaines, le jour même où le juge Estey comparaissait, j'ai reçu un appel de votre bureau, et l'on me disait que le mémoire détaillé, que nous avons entre les mains actuellement, serait disponible dans sept ou dix jours. Cela signifiait le 1<sup>er</sup> mars.

C'est ainsi que je me suis dit qu'après une semaine d'examen de ce mémoire, nous pourrions nous rencontrer cette semaine. J'ai demandé à la greffière de voir quand M. Baillie pourrait venir, une fois le mémoire reçu, et de voir quand les gens pourraient être disponibles pour que nous organisions nos séances. Je n'ai pas dit que la réunion devait avoir lieu mardi matin ou mardi soir ou mercredi après-midi. J'ai tout simplement ajouté qu'il nous faudrait sans doute deux réunions pour ces questions-là, et c'est tout ce que j'ai dit.

Vous vous sentez peut-être un petit peu pressés ici. Nous risquons de recevoir des lettres *ad vitam aetemam*. Il faudra bien un jour que cela s'arrête, et j'ai pu constater qu'ici même nous pouvions certainement analyser les enjeux grâce aux bonnes explications que vous nous avez fournies.

Nous pouvons compter sur l'expérience et la compétence de M. Baillie, qui peut nous fournir des commentaires supplémentaires. Ensuite, n'oubliez pas, le compte rendu de la séance est imprimé, et on y trouve pour l'essentiel les explications et les faits exposés ici. Nous espérons pouvoir déterminer ce que M. King accepte et ce qu'il rejette, les éléments que certains membres du comité veulent analyser davantage avant, éventuellement, de présenter un amendement. Les membres du comité seront libres de le faire.

Je n'essayerai pas de bousculer les choses ici, d'accélérer la cadence sans souci des désirs des membres du comité, mais nous avons avec nous une personne-ressource très précieuse, M. Baillie. Grâce à vos explications des amendements et aux remarques qu'il fait, nous obtenons des renseignements utiles.

Mme Sinclair: Je vois.

M. Blenkarn: Poursuivons.

Mme Sinclair: Voulez-vous que je passe à l'amendement suivant, monsieur le président?

Le président: D'accord.

Mme Sinclair: Il s'agit de l'amendement numéro 7 de l'ABC, et nous proposons tout simplement...

M. Blenkarn: C'est la même chose que le numéro 6, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Non, ce n'est pas la même chose. Nous avons choisi l'exemple d'une institution qui donnerait une marge de crédit à une institution restructurée et qui n'aurait pas la possibilité de se servir du crédit non encore utilisé une fois la restructuration commencée. Cet amendement permettrait de rendre les dispositions du projet de loi conformes à celles de la Loi sur la faillite. Nous ne voyons pas pourquoi une marge de crédit qui n'a pas été utilisée entièrement ne devrait pas. . .

M. Blenkarn: Peut-on forcer quelqu'un à donner une marge de crédit? Si vous vous engagez par écrit à donner une marge de crédit, il n'est pas forcé de respecter cet engagement?

: 26 Finance

[Text]

Ms Sinclair: Not in the normal course. In the normal course an institution that is supplied a line of credit is in a position to withdraw the unused portion at any point and to give notice that would be deemed proper on the used portion.

The Chairman: Mr. King, do you have any comment on this?

Mr. King: As I said earlier, we would propose to do something along these lines. I think our language would be a little more faithful to what is in Bill C-22 than the language here.

The Chairman: Can we move on to the next one?

Ms Sinclair: The CBA number 8 amendment was intended to advance the notion that an institution would not be FIRPed unless the FIRPing represented the least cost solution to its problems. The other solution being, of course, in the normal course of winding up—

The Chairman: I like the concept of that but I wonder how on earth anybody is ever going to evaluate that as a practical matter. It sounds good to say you should never FIRP unless it's the least cost solution. But who is going to decide this?

Ms Sinclair: I would point out that this type of judgment is one the CDIC makes now with respect to various actions it takes on a weakened institution. So even at the present time it is presumably possible, at least in a subjective manner, to deem whether a given action is least cost or not.

I would also add that one can never determine anything with certainty, but there is an evaluations profession out there that is accredited and that would be called to the table to give an independent assessment as to whether a given course of action is least cost or not.

I admit it is a judgmental thing. It is also an approach being followed in the revisions to the American legislation.

The Chairman: That is right. Mr. King or Mr. Baillie, do you have any comments on these points?

Mr. King: My comment would be that there are essentially objects in the CDIC Act that indicate what CDIC should achieve. It also notes that those objects are to be exercised with regard to minimizing costs in the interest of depositors. It seems to me that the issue of how this is handled is already picked up in the objects.

Ms Sinclair: We were looking for somewhat more clarity, Mr. Chairman, more explicitness, and also some notion of accountability, which I think is captured in proposed subsection (7), where we indicate that the Governor in Council could make a regulation, the means by which net financial exposure is determined for the purposes of the subsection.

Again, we think there is a fundamental issue here as to the accountability of the corporation back to its membership. We believe the membership should have a window into the kinds of judgments and calculations performed in making a decision to FIRP.

If least cost is guiding the action, then I think the membership has some kind of entitlement to see the underlying judgments.

[Translation]

Mme Sinclair: Habituellement non. Habituellement, une institution qui a donné une marge de crédit a toujours la possibilité de retirer la portion inutilisée à un moment donné et de donner un préavis approprié pour le remboursement de la portion utilisée.

Le président: Monsieur King, avez-vous autre chose à ajouter?

M. King: Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous proposerions quelque chose dans ce sens-là. Ce que nous proposerions serait plus près de ce que contient le projet de loi C-22 que de ce que nous avons ici.

Le président: Pouvons-nous passer au suivant?

Mme Sinclair: L'amendement numéro 8 de l'ABC vise à faire accepter l'idée qu'une institution ne devrait pas être restructurée à moins que la restructuration ne représente la solution la moins coûteuse. L'autre solution, bien entendu, serait le recours à une liquidation ordinaire. . .

Le président: J'aime bien cette idée, mais je me demande comment on va pouvoir évaluer cela en pratique. Il est bon de pouvoir dire qu'on ne devrait pas restructurer à moins que cela ne représente la solution la moins coûteuse. Mais qui va décider?

Mme Sinclair: Je vous dirais que c'est le genre de jugement qu'il faut que la SADC porte actuellement quant aux diverses mesures à prendre dans le cas d'institutions affaiblies. Actuellement, on présume que c'est possible, même si c'est subjectif, de décider si telle ou telle mesure est la moins coûteuse.

J'ajouterais qu'on ne peut pas déterminer quoi que ce soit avec certitude, mais il y a des évaluateurs professionnels accrédités, et c'est à eux qu'on ferait appel pour qu'ils fassent une évaluation indépendante en vue de déterminer la mesure la moins coûteuse.

Je sais que c'est une question de jugement. Lors de l'examen de la loi américaine, on a également retenu cette façon de procéder.

Le président: C'est juste. Messieurs King et Baillie, avez-vous des choses à ajouter là-dessus?

M. King: Je dirais tout simplement que les objectifs de la Société d'assurance-dépôts du Canada sont définis dans la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. On y trouve également des indications sur la façon dont ces objectifs doivent être atteints pour minimiser le coût dans l'intérêt des déposants. Il me semble donc que toute cette question soit couverte dans les articles où sont définis les objectifs de la loi.

Mme Sinclair: Nous voudrions que les choses soient plus claires, plus explicites, et que s'insère un élément de responsabilité. Nous avons tenté de cerner cette notion dans le paragraphe (7) que nous proposons, où nous disons que le gouverneur en conseil pourrait prendre un règlement, lequel préciserait le risque financier net aux fins de ce paragraphe.

Encore une fois, nous pensons que l'élément clé ici est la responsabilité de la société à l'égard des membres. Nous pensons que les membres devraient être au courant du genre de jugements et de calculs qui précèdent la décision de mise en régime PRIF.

Si c'est le moindre coût qui guide les décisions, il faudrait que les membres puissent suivre la logique qui aboutit à cette décision.

Mr. Soetens (Ontario): If we go back to that earlier clause we talked about where you were concerned that an organization that was FIRPed... You were picking up all kinds of liabilities potentially that may have nothing to do with financial transactions but everything to do with FIRPing the institution. Yet here in proposed subsection (4), your addition, you basically say you can't FIRP the institution if you pick up all those other liabilities that go along with the FIRPing.

Ms Sinclair: No, the opinion would have to be formed at the point where the FIRPing action is taken. The liabilities incurred after that point in time could not be factored in, in my view, to the calculations.

Mr. Soetens: So this would allow for that liability to be absorbed, which may exist at the time the institution is FIRPed, but you couldn't add to this liability.

• 1700

Ms Sinclair: If you are talking about a liability arising from a reassessment of the value of the shares, then it might be right to say "yes, the liability existed at the time the institution was FIRPed", but generally the liabilities that are of concern to us are the liabilities you would gather as you manage the institution. They might be environmental liabilities, for example, that relate to the loan portfolio of a FIRPed institution.

Mr. Soetens: So if you had those environmental liabilities when the institution was FIRPed, that's okay, but you would not allow them to be increased afterwards. Is that what this says?

Ms Sinclair: I think what we are saying here is we would not expect those liabilities to be factored into the calculation as to which the least cost approach happens to be. We do have a view that the liability should not be on the backs of the CDIC itself, as we have already discussed. When we talk about the least cost approach, I do not think you would factor in the potential liabilities of, say, an environmental action or a reassessment of the valuation of the shares.

The Chairman: Okay, we have that one understood. We can go on to the next one then, if you would.

Ms Sinclair: The next one is CBA-9 and I agree that this is one amendment that Finance is proposing to make.

The Chairman: Okay, set aside that one. Do we want to move on to amendment number 10 then?

Mr. Blenkarn: Yes. If you owe the money, you owe the money.

Ms Sinclair: This is an amendment that has been suggested by us for purposes of greater certainty, Mr. Chairman. It is intended to clarify that shareholders and subordinated debtholders would not receive compensation in the event of a FIRPing prior to the creditors having been paid out in full.

The Chairman: Mr. Baillie. . . if you have any comments on this.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, I have a number of comments on the entire assessment process. Depending on the point at which the expropriation occurs and the dynamics of it, I think myself that this section may overreach. There is

[Traduction]

M. Soetens (Ontario): Si on se reporte à un article précédent, où vous vous inquiétiez qu'une institution soit restructurée... Vous avez cité un passif qui n'aurait rien à voir avec des opérations financières, mais tout à voir avec la restructuration de l'institution. Or, dans le paragraphe (4) que vous proposez d'ajouter, vous dites qu'il est impossible de restructurer une institution si on englobe la totalité de ce passif-là.

Mme Sinclair: Pas du tout, il faudrait que le jugement soit porté au moment de la mise en régime PRIF. Si les dettes étaient contractées après la restructuration, on ne pourrait pas les inclure dans les calculs à mon avis.

M. Soetens: Ainsi, on pourrait éteindre ce passif, qui existe peut-être au moment où l'institution est restructurée, mais on ne pourrait pas augmenter ce passif, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Si vous pensez au passif lors d'une réévaluation des actions, alors il peut être juste de dire «oui, le passif existait déjà au moment où l'institution a été restructurée». Mais en règle générale, le passif qui nous intéresse est celui qui s'accumule au fur et à mesure qu'on gère l'institution. Il se peut que ce soit un passif qui provienne du portefeuille de prêts de l'institution restructurée.

M. Soetens: Autrement dit, si ce genre de passif existait quand l'institution a été mise en régime de PRIF, cela va. Mais vous n'accepteriez pas que ce passif soit augmenté. C'est bien ce que vous dites ici, n'est-ce pas?

Mme Sinclair: Nous disons que ce genre de passif ne devrait pas intervenir dans nos calculs permettant de déterminer la solution la moins coûteuse. Nous pensons qu'on ne devrait pas imposer ce passif à la SADC elle-même, comme nous le disions tout à l'heure. Quand on parle de l'approche la moins coûteuse, je ne pense pas que l'on puisse faire intervenir dans le passif potentiel un prêt de gestion ou la réévaluation des actions.

Le président: Je pense que nous avons compris. Nous pouvons passer au suivant.

Mme Sinclair: Il s'agit de l'amendement ABC-9, et je reconnais que c'est un amendement que le ministère des Finances propose aussi.

Le président: Laissons celui-là de côté alors. Voulez-vous passer à l'amendement numéro 10 alors?

M. Blenkarn: Oui. Si on doit de l'argent, on doit de l'argent.

Mme Sinclair: Cet amendement nous a été proposé pour offrir plus de garanties, monsieur le président. Il s'agit de préciser que les actionnaires et les débiteurs titulaires de créances subordonnées ne devraient pas être dédommagés avant que les créditeurs aient été payés entièrement, et ce, dans le cas d'une restructuration.

Le président: Monsieur Baillie... avez-vous des remarques à faire?

M. Baillie: J'ai certaines choses à dire sur tout le processus d'évaluation. Suivant le moment de l'expropriation et suivant la façon dont les choses se déroulent, je me dis en moi-même que cet article est probablement trop fort. Je

a concept there that is a worthwhile concept, but if you have a functioning financial institution whose shares have value in the marketplace and the regulators make a decision to come in and expropriate, I think this should be the objective. But I think there should be some pressure valve to allow CDIC and the assessor... Bear in mind, this only speaks to the offer of compensation as it is drafted; it does not speak to what the assessor does later on if dissentients come along and challenge that offer.

So I think there should be some pressure valve to allow the assessor and CDIC itself, in appropriate circumstances, to offer something hard at the front end. That might be a case where they are optimistic there will be a yield, but this, in effect, would limit them to hope certificates, and I think cases could arise where that is just not fair.

The Chairman: Okay. Any other questions on this?

Ms Sinclair: Could I ask, Mr. Baillie, whether, in that event, you do see situations in which offers of compensation would be made to shareholders and subordinated debt-holders that don't hinge on the complete pay-out of creditors?

Mr. Baillie: Well, perhaps I should ask if it is intentional that this does not fine the assessor. I should perhaps address that point.

What this says is that the offer of compensation made by CDIC at the front end of the assessment process cannot be greater than zero or a hope certificate. But then the assessor can come in later on and on a review of the facts make an award of something positive.

Ms Sinclair: Other than a hope certificate.

Mr. Baillie: Other than a hope certificate. Even with those words in, that could happen. It seems to me that if there is a reasonable probability that the assessor could do that, after reviewing the facts of the particular case, you might want to accommodate CDIC in making a front-end offer that is a positive amount.

• 1705

Mr. Blenkarn: Surely the value is determined as of the date of the seizure, isn't it?

Mr. Baillie: One of my problems, if you don't mind my saying so, is that the bill doesn't say that. One of my points is that it should.

Mr. Blenkarn: It seems to me that this must be essential. If you take somebody's property, the value of what you pay them when you determine it is the value it was really worth at the time you took it. If in taking it you proceed to mess it up because you couldn't do your FIRP effectively and efficiently, and what was a perfectly good life insurance subsidiary can't then be sold and there is an enormous loss to the shareholders, surely the shareholders ought to be entitled to recover that loss because they have been abused by the CDIC and the government. They ought to be compensated.

# [Translation]

pense que la notion qui sous-tend cette disposition est saine, mais je crois qu'il ne faut pas perdre de vue l'objectif quand il s'agit d'une institution financière dont les actions sont cotées en bourse et qu'une décision, par règlement, a pour résultat l'expropriation. Toutefois, je pense qu'il faut des soupapes de sécurité permettant à la SADC et à l'évaluateur. . . Rappelez-vous, cela ne concerne que l'offre de compensation au moment où elle est préparée, et cela ne concerne pas ce que l'évaluateur fera plus tard si des pollicités opposants décident de contester cette offre plus tard.

Je pense qu'il faudrait donc une soupape de sécurité pour permettre à l'évaluateur et à la SADC elle-même, quand cela s'impose, de faire une offre ferme dès le départ. Cela peut être dans des cas où ils sont confiants d'obtenir quelque chose, mais, en pratique, cela se bornerait à des certificats d'espoir, et je pense que dans certains cas, ce ne serait pas juste.

Le président: Très bien. D'autres questions?

Mme Sinclair: Je voulais demander à M. Baillie si dans ce cas-là, vous envisagez des offres d'indemnité que l'on ferait aux actionnaires ou aux débiteurs détenteurs de créances subordonnées sans que cela soit tributaire du remboursement des créanciers.

M. Baillie: Je me demandais si on avait effectivement l'intention d'épargner l'évaluateur. Permettez-moi de développer ce point.

Ici il est question que l'offre d'indemnité faite par la SADC d'emblée au début du processus d'évaluation ne soit pas plus que zéro ou se borne à un certificat d'espoir. Mais ensuite l'évaluateur peut, après avoir revu la situation, faire une offre un peu plus généreuse.

Mme Sinclair: C'est-à-dire plus qu'un certificat d'espoir.

M. Baillie: C'est cela. Même avec ce libellé, cela pourrait se produire. Il me semble que s'il est très probable que l'évaluateur procède ainsi, une fois qu'il aurait examiné les tenants et les aboutissants d'une situation, on pourrait, pour rendre service à la SADC, faire une offre initiale supérieure à zéro.

- M. Blenkarn: Je suppose que la valeur est fixée à la date de la saisie, n'est-ce pas?
- M. Baillie: Permettez-moi de vous signaler que les dispositions du projet de loi ne disent rien là-dessus. Cela me cause des difficultés et, à mon avis, on devrait remédier à cette situation.
- M. Blenkarn: Cela me semble essentiel. Si vous saisissez le bien de quelqu'un, la somme que vous lui versez doit être déterminée en fonction de la valeur de son bien au moment de la saisie. Si au moment de la saisie il y a des bavures parce que l'on ne peut pas de façon efficace et efficiente faire la mise en régime PRIF et si, par conséquent, une filiale d'assurance-vie tout à fait saine ne peut être vendue, ce qui cause dès lors une perte énorme pour les actionnaires, il me semble normal que les actionnaires aient le droit d'être indemnisés pour leurs pertes parce qu'ils sont victimes des bévues de la SADC et du gouvernement. Ils devraient être indemnisés.

The Chairman: I think this issue is expanded upon in Mr. Baillie's brief. As soon as we finish one more amendment here, we'll move to it. Can we move to amendment 12?

Ms Sinclair: We have covered amendment 12, so we are on to amendment 13. This is in a sense an extension of previous points we made about the liability of CDIC as opposed to the consolidated revenue fund. We realize, Mr. Chairman, that you have some problems of order here, but we are suggesting—and we have made the suggestion in our previous brief—that the roles of the CDIC as compared to the Bank of Canada with respect to supplying liquidity to a FIRPed institution need to be clarified. We have suggested that liquidity advances should in fact come from the Bank of Canada.

The Chairman: Does everybody understand the issue? It is probably fairly clear.

I would like to proceed to Mr. Baillie's brief. I am not sure if members want him to go through it or simply want to ask questions.

Mr. Blenkarn: I would like him to go through it.

Mr. Baillie: I might say by way of preliminary words that I am not quite sure what I am doing here, and I am not quite sure what role I should have. I came on the invitation of the committee, which I appreciate, because I think this is a very, very important bill. I am delighted to do anything I can to assist the committee with it. What I have tried to do in specific remarks is to focus on issues that perhaps are not going to be brought up by... I have been through a lot of these things and I may be able to help you by identifying issues that wouldn't be technical issues—because I am only going to focus on the technical things—that might not be brought up by others because they are really wider than a specific group might want to propose.

• 1710

In that context I have written two separate letters. Perhaps I could be most helpful to you in half an hour or so if I leaf quickly through the March 2 letter and then focus more specifically on the March 10 letter.

Starting at page three of the March 2 letter and going through for a fair number of pages, my own feeling, Mr. Chairman—and I am not suggesting amendments and all that—is that it helps make the point I tried to make briefly in my intervention earlier on.

One of my problems is that I am comfortable predicting almost anything except the future. It is hard for me to relate to a specific scenario and say that's the scenario for which we should be designing this bill. I personally think it much more likely a FIRP will be protracted and that the institution will stay under the control of CDIC for a time than that it will be done over night.

The scenario we are worried about, as I understand it, is where there is an obdurate controlling shareholder, or an obdurate board of directors, which is refusing to co-operate with CDIC, and is insisting either on an unrealistically large

[Traduction]

Le président: Je pense que cette question est abordée dans le mémoire de M. Baillie. Dès que nous en aurons terminé avec l'amendement suivant, nous allons y revenir. Peut-on passer à l'amendement numéro 12?

Mme Sinclair: Nous avons fait l'amendement numéro 12, et nous en sommes au treizième. Il s'agit du développement du point précédent concernant la responsabilité de la SADC par rapport à celle du Trésor. Nous nous rendons compte, monsieur le président, qu'il y a des problèmes d'ordre ici, mais nous proposons—suggestion qui se trouvait déjà dans notre précédent mémoire—que les rôles respectifs de la SADC et de la Banque du Canada quant aux liquidités dans le cas d'une institution restructurée soient précisés. Nous proposons que les avances de trésorerie proviennent en fait de la Banque du Canada.

Le président: Tout le monde comprend-il cette question? C'est plutôt clair.

Nous allons revenir au mémoire de M. Baillie. Je ne sais pas si les membres du comité veulent qu'il l'explique ou s'ils veulent tout simplement passer aux questions.

M. Blenkarn: Je souhaiterais qu'il l'explique.

M. Baillie: D'emblée, je dois vous dire que je ne sais pas très bien ce que je fais ici et quel rôle je devrais assumer. Les membres du comité m'ont invité, et je les en remercie, parce que j'estime qu'un projet de loi très, très important est à l'étude. Je suis ravi de pouvoir venir en aide aux membres du comité. J'ai essayé dans mes remarques de me concentrer sur les enjeux qui ne seront peut-être pas soulevés par... J'ai bien examiné le projet de loi, et je peux peut-être vous aider à repérer les enjeux qui ne seraient pas techniques—parce que, quant à moi, je ne vais parler que des éléments techniques—mais que d'autres ne signaleraient pas forcément, parce qu'il s'agit de questions de portée plus vaste que ce qu'un groupe précis pourrait vouloir proposer.

J'ai écrit deux lettres distinctes à ce propos. Je vous serais peut-être plus utile si je prenais une demi-heure pour reprendre rapidement la lettre du 2 mars et commenter plus longuement celle du 10 mars.

À partir de la page 3 de la lettre du 2 mars, et pendant un certain nombre de pages, monsieur le président, j'explique, sans proposer d'amendements, le point de vue que j'ai exprimé dans mon intervention de tout à l'heure.

Vous savez, j'ai toute confiance en mes prédictions, sauf quand elles concernent l'avenir. J'ai du mal à m'arrêter à un scénario précis en fonction duquel il faudrait concevoir le projet de loi. Pour ma part, je pense qu'il y a bien plus de risques que l'opération de restructuration traîne en longueur et que l'institution reste longtemps sous l'autorité de la SADC, plutôt que le contraire.

Le scénario que l'on redoute, si j'ai bien compris, c'est qu'un actionnaire majoritaire ou un conseil d'administration entêté refuse de collaborer avec la SADC et exige soit une indemnité exorbitante, soit du secours pour l'aider à survivre.

pay-out or on compensation as the price for co-operation, or is saying: we can survive; you are going to help us survive; we won't help you do a deal. If you can counter that situation, the board can deny access and the controlling shareholder can deny access to information—the due diligence the perspective purchaser must do before doing the acquisition.

I think there is a realistic possibility—and this is perhaps more likely than the other scenario—that in practical terms when CDIC FIRPs an institution, it will have to start the process of looking for a purchaser and that it might be a significant period of time before the situation sorts itself out. I think that is a more likely scenario than the overnight one.

The Chairman: Presumably, the situation is going to be that by the time the institution arrives at the point where a FIRP might take place, sales of one type or another will have been investigated. It would seem to me the shareholders, or the board of directors and the management, would have probably already been looking for some form of merger or sale possibility, and that perhaps in fact there may be an offer. However, maybe that offer is deemed by the shareholders not to be sufficient.

Really, what happens with the FIRP is that it more or less forces that deal, unless in the course of, say, a week perhaps the superintendent says to the organization: look, there is a deal, there is an offer, you should take it; if you don't take it or find a better one in a week, I'm going to recommend a FIRP process.

So it seems to me there would be some form of deal on the table, and it may be true that ultimately it might fall apart. I would be concerned if we were talking about a situation where the FIRP was going to take place more or less on spec, if you like, and where the government would take over the financial institution with the idea it is going to run it back to health, which would not be a wise idea, or not have a buyer pretty quickly lined up, at least in principle.

There may be details to be worked out. We can all understand that, but at least it seems there has to be a buyer in principle. So that's why I wonder about this lengthy period where the CDIC would have to run an organization.

**Mr.** Baillie: Mr. Chairman, it is totally inappropriate for me to refer to specific sets of facts and certainly not to specific names.

There have been situations where historically, and not that long ago historically, controlling shareholders have indeed co-operated in a search for prospective investors. They co-operated in that search in a context where the transaction would be structured in a way that the controlling shareholder or the board of directors thought appropriate. They have discouraged and turned away and denied access to other prospective purchasers who might have been prepared to do a deal that would be better for depositors.

There is a fundamental issue here as to whether the deal is negotiated for the protection of depositors or the protection of shareholders. The situation in my head as the most likely one is where it's clear the operation can be sold,

## [Translation]

Pas question de transiger. En pareil cas, le conseil peut fermer les portes et l'actionnaire majoritaire peut refuser l'accès à l'information dont le repreneur éventuel a besoin en vue de l'acquisition.

Il est probable, je pense, plus probable d'ailleurs que les autres scénarios évoqués, que dans les faits, au moment de la restructuration d'une institution par la SADC, celle-ci devra d'abord chercher un repreneur et qu'il pourra s'écouler pas mal de temps avant que la situation ne s'éclaircisse. Pour moi, c'est cela qui est le plus probable.

Le président: J'imagine que rendu à la veille d'une restructuration, il faudra étudier la possibilité d'une vente d'un type ou d'un autre. J'imagine que les actionnaires ou le conseil d'administration et les cadres auront déjà envisagé la possibilité d'une fusion ou d'une vente, et qu'il y a peut-être déjà une offre. Les actionnaires ne la trouvent peut-être pas suffisante cependant.

Ce qui arrive dans le cas d'une restructuration PRIF, c'est qu'on leur force la main, à moins évidemment que, dans un délai d'une semaine environ, le surintendant ne dise à l'institution: «Écoutez, voici une offre, vous devriez l'accepter. Si vous ne l'acceptez pas ou si vous n'en trouvez pas de meilleure d'ici à la fin de la semaine, je vais recommander une restructuration.»

J'imagine donc qu'il y aurait une offre quelconque sur la table, qui ne sera peut-être pas retenue, c'est vrai. J'aurais des craintes si la restructuration allait se reproduire plus ou moins sur la base de spéculations, pour ainsi dire, et si le gouvernement allait prendre le contrôle de l'institution financière dans l'espoir de la remettre d'aplomb, ce qui ne serait pas une bonne idée, ou sans avoir un repreneur en vue, en principe à tout le moins.

Peut-être faudrait-il régler certains détails. Cela, nous le comprenons tous, mais il me semble qu'au moins il devrait y avoir un repreneur en principe. Ainsi, je me demande pourquoi on a prévu une période si longue pendant laquelle la SADC devrait tenir les rênes de l'institution.

**M.** Baillie: Monsieur le président, il serait inadmissible que je parle de cas précis ou que je nomme qui que ce soit.

Il est arrivé par le passé, dans un passé pas si éloigné, que des actionnaires majoritaires ont collaboré à la recherche d'investisseurs. L'opération était jugée acceptable par l'actionnaire majoritaire et le conseil d'administration. Ils ont repoussé d'autres repreneurs éventuels qui auraient peut-être présenté une offre plus alléchante pour les déposants.

La grande question ici, c'est de savoir si l'offre doit d'abord protéger les déposants ou les actionnaires. Le cas le plus probable selon moi, c'est celui où il est clair que l'entreprise peut être vendue, mais si la vente s'effectue à

but if the sale is carried out at the behest of the shareholders, who are focusing on their own self-interest, the transaction could be a less beneficial transaction than if it was carried out by an organization looking out for the welfare of the depositors. I think that's a very realistic scenario.

• 1715

#### The Chairman: Sure, I can understand that.

Mr. Baillie: So the theme of the opening pages of the submission is a couple of points. The first is that if the seizure is of shares or subordinated debt, for the reasons I list on page 5 of our March 2 submission, it seems to me that in practical terms, once the institution is seized under the FIR Ping procedure, as distinct from a liquidation procedure, it's highly likely, to the point of being almost certain, that CDIC will have to pay all senior creditors. We will have to see them all paid.

When you think of how it would operate in the week after the FIRPing, new depositors are not going to come in. Debt is not going to be rolled over. Even though the freeze order power is there, in practical terms, if CDIC causes the institution to thumb its nose at all its depositors and creditors and to say that everything is frozen for a week or two while they get their act in order, that's going to erode the goodwill more quickly than anything else could.

So in practical terms, despite the freeze order power, they are going to continue paying out creditors, continue paying out depositors. They are going to want to attract new depositors, and they are going to have to assure those new depositors that they will be paid in full. It is hard to give that assurance to new depositors without giving it to existing depositors.

So my mindset is that in practical terms, once an institution is FIRPed at the share level, taking the shares and the subordinated debt—and there are other reasons listed on page 5 as well, but the one I just gave you is the main one—all the senior creditors will have to be paid, in practical terms.

Mr. Blenkarn: That means you're going to have to have a hell of a big bankroll to keep the ship alive. If you have to pay out senior creditors, you're going to have to be able to draw on the Bank of Canada or on resources far in excess of what CDIC normally has.

Mr. Baillie: I can name one company right now; it's in place right now. But the experience is, once the deal is announced that CDIC is behind the deal, once the public gets the impression that CDIC is there as support... First City is the example right now. It's not experiencing a run. The confidence is there. People know and expect the deal will be done, and everybody realizes that the company is solid because CDIC is in there and is co-operating in a transaction.

What I'm saying is that one of my concerns with the freeze power is that it might detract from that credibility. If you simply FIRP an institution and it operates under CDIC's auspices, the whole community will know that it's safe. As I say, that is what's happening today with First City.

#### [Traduction]

l'initiative des actionnaires, qui pensent d'abord à leur intérêt, la transaction risque d'être moins réussie que si elle était réalisée par un organisme soucieux de l'intérêt des déposants. Voilà ce que je pense être un scénario très réaliste.

# Le président: Oui, je vois.

M. Baillie: Je présente donc deux arguments dans les premières pages de mon mémoire. D'abord, si l'on effectue une saisie d'actions ou de titres de créance de rang inférieur pour les raisons que j'énumère à la page 5 de notre mémoire du 2 mars, il me semble que dans la pratique, une fois que l'institution aura été saisie sous le régime de PRIF, par opposition à une liquidation, il est fort probable, voire certain, que la SADC devra rembourser tous les créanciers de premier rang. Il faudra qu'ils soient tous payés.

Essayez d'imaginer ce qui se passera dans la semaine qui suivra le début de la restructuration, et vous pouvez concevoir que les nouveaux déposants n'afflueront pas. Il n'y aura pas de transfert de dette. Même s'il est prévu qu'on puisse prendre un décret de suspension, en pratique, si la SADC force une institution à faire un pied de nez à tous ses déposants et à tous ses créanciers, et à déclarer que toutes les opérations sont suspendues pendant une semaine ou deux, pendant qu'elle remet de l'ordre dans ses affaires, c'est cela, plus que toute autre chose, qui nuira à l'achalandage.

Donc, en pratique, malgré ce pouvoir, l'institution continuera d'effectuer des versements aux créanciers et aux déposants. Elle voudra attirer de nouveaux déposants, et elle devra les assurer qu'ils auront accès à la totalité de leurs fonds. Il est difficile de donner cette assurance aux nouveaux déposants sans la donner aussi aux déposants qui sont déjà là.

Je pense donc qu'en pratique, une fois que les actions d'une institution sont sous régime PRIF—saisie des actions et des titres de créance de rang inférieur—et vu les raisons données à la page 5, je pense donc que tous les créanciers de premier rang devront être payés dans la pratique.

- M. Blenkarn: Il faudra donc une caisse diablement bien approvisionnée pour maintenir l'institution en activité. S'il faut rembourser les créanciers de premier rang, il faudra prélever des fonds sur la Banque du Canada ou ailleurs, bien supérieurs à ceux auxquels la SADC a normalement accès.
- M. Baillie: Je peux donner le cas d'une compagnie aujourd'hui. Cela se fait au moment où je vous parle. Sauf que dans la réalité, une fois que l'entente est annoncée et que la SADC l'a cautionnée, une fois que la population a le sentiment que la SADC a donné sa caution. . . L'exemple auquel je pense est celui de la First City. Il n'y a pas de ruée des déposants. La confiance règne. On s'attend à ce que l'entente soit passée, et tout le monde sait que la compagnie est sûre, puisque la SADC est partie à une transaction.

En fait, ce que je crains, c'est que le décret de suspension ne nuise à cette crédibilité. Si l'on se contente de placer une institution en régime PRIF en la laissant fonctionner sous les auspices de la SADC, tout le monde saura qu'elle est sûre. Comme je l'ai dit, c'est ce qui se produit aujourd'hui dans le cas de la First City.

Finance

[Text]

The Chairman: I didn't mention right at the beginning that I found your brief of March 2 first class and very helpful. I'm sure all members did. We very much appreciate it.

Mr. Baillie: That you very much, Mr. Dorin, I appreciate that comment.

The next main section, which runs for several pages, is my reasoning for believing that it might very well—and indeed, in my view, is more likely to—be desirable that the FIRP operate at the asset level.

In other words, instead of taking the shares and subordinated debt and causing the seized institution then to sell its assets or to engage in a restructuring transaction, it could be more expeditious, would avoid a number of technical legal issues, and generally be more workable to take away the operating business from the institution, cause that business to be sold, and then simply hand over the proceeds to the institution to be dealt with in the ordinary course of law.

Digressing for a second, I really feel strongly that this would be a plus in the bill, at least as an alternative to the share structure. But I also recognize that there are a number of legal issues, complex drafting issues, involved in implementing that. It's not something that can be done overnight. It's a complex issue to integrate it with the curator power of the OSFI and so on. I discussed those issues with your counsel, Mr. David.

My understanding, Mr. Chairman, is that there is urgency about this bill; therefore, in my supplementary letter of March 10, I have said that I do not propose to press the asset sale question during the process you have invited me to today. I did not put forward amendments on that process just because of its complexity.

• 1720

The Chairman: That brings us to the point at issue here. By the way, the reason I knew about Mr. Estey's letter was because he phoned me last week. I didn't actually see it until I returned to Ottawa. I am not sure where it was addressed to. Most of these documents come in through the clerk and get distributed, and I get them the same as everybody else. But I asked Mr. Guy David to call me, because I was going to call him back and wanted to get a little background. So Mr. David and I had a phone conversation last week, and then I spoke with Mr. Estey for about an hour and a half on Friday.

He expressed certain things he felt should be done a certain way. I asked him whether, at the end of the day, we should be taking what we can get in this bill and improving the situation as much as we can and then continuing on to address other issues over the course of the next six-to twelvemonth period, or was anything so sufficient or so serious that we should consider delaying for quite a lengthy period. His reply was that we should essentially deal with what we can deal with now and we should plan to deal with some of these other issues, but there is not necessarily a reason to wait. You can pass a bill now, and you can pass another one next September and if you are improving the situation, why not do that?

[Translation]

Le président: J'ai omis de vous dire au tout début que j'ai trouvé que votre mémoire du 2 mars était de première qualité et très utile. Je suis sûr que tous les membres sont du même avis. Nous vous en remercions beaucoup.

M. Baillie: Je vous remercie, monsieur Dorin. Cela me fait plaisir.

Dans la section qui suit, qui fait plusieurs pages, j'explique pourquoi il vaudrait beaucoup mieux que le PRIF s'effectue au niveau de l'actif.

Autrement dit, au lieu de saisir les actions et la dette subordonnée et de forcer l'institution à vendre ses éléments d'actif et à se lancer dans une opération de restructuration, il serait plus rapide, moins compliqué sur le plan juridique et plus pratique de prendre les éléments d'actif d'exploitation de l'institution et de les vendre, et de transférer simplement ensuite le produit de la vente à l'institution, dont le cas serait réglé en conformité avec les lois ordinaires.

Permettez-moi une digression. Je suis fermement convaincu que cela améliorerait le projet de loi, ne serait-ce que comme option qui viendrait s'ajouter à la saisie des actions. Je reconnais par contre que cela pose un grand nombre de problèmes juridiques et de rédaction. Cela ne peut pas se faire du jour au lendemain. Il sera compliqué d'intégrer cette façon de faire aux fonctions de curateur du BSIF. J'ai discuté de ces questions avec votre conseiller juridique, M. David.

On m'a dit, monsieur le président, que ce projet de loi avait un caractère urgent. C'est pourquoi, dans ma lettre du 10 mars, j'ai indiqué que je n'allais pas insister sur la question de la vente des éléments d'actif aujourd'hui. Je n'ai pas présenté d'amendements à cet effet en raison de sa complexité.

Le président: Cela nous amène au fond du problème. Au fait, si j'étais au courant de la lettre de M. Estey, c'est parce qu'il m'a téléphoné la semaine dernière. Je ne l'ai vue qu'après mon retour à Ottawa. Je ne sais trop à qui elle avait été adressée. La plupart de ces documents nous parviennent par l'intermédiaire de la greffière, qui nous les distribue; je les ai reçus comme tous les autres. J'ai quand même demandé à M. Guy David de me téléphoner, parce que j'étais sur le point de le rappeler, et je voulais avoir un peu plus d'information. M. David et moi-même avons donc eu une conversation téléphonique la semaine dernière, après quoi j'ai parlé à M. Estey pendant environ une heure et demie vendredi.

Il a fait certaines recommandations. Je lui ai demandé si, en fin de compte, il vaudrait mieux prendre tout ce qu'il y a à tirer de ce projet de loi et améliorer les choses le mieux possible pour passer à d'autres questions dans les six ou douze prochains mois, ou s'il existait des circonstances suffisamment graves pour songer à retarder les choses assez longtemps. Il m'a répondu qu'il vaudrait mieux régler ce que nous pouvons régler aujourd'hui et prévoir de nous attaquer à d'autres questions plus tard, mais qu'il n'est pas nécessaire d'attendre. On peut adopter un projet de loi maintenant, en adopter un autre en septembre prochain, et si cela permet d'améliorer les choses, pourquoi pas?

I would like to ask you the same question. Which issues do you feel need to be addressed in the bill versus which ones, for example, asset seizure...? You are saying essentially that if it would take two months to craft that up, should we wait the two months?

Mr. Rodriguez: Mr. Chairman, the second page of Mr. Estey's letter says:

I wish to place on the public record my view that with the passage of this bill the Canadian public will be left with the prospect of facing another financial débâcle without any more protection within our community than in 1985 in Alberta.

**Mr.** Blenkarn: That's the way I look at it. In my view, Mr. Chairman, if it takes an extra couple of months to draw up some bill, it takes an extra couple of months.

The Chairman: I would like to ask the witness what his opinion is. To my mind, he is probably the most expert we have found so far—perhaps also Mr. Estey.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, it is an impossible question for me to answer because the question should perhaps be directed to CDIC. If there is urgent need for this bill, I'm not the one who can identify that need. It is others. Mr. Justice Estey made his report in 1986 when the recommendation came out. We are now in 1992. On the one hand, you wonder what the reason for urgency is, but, on the other hand, if responsible people in positions of authority tell you there is reason for urgency, I bow to it. I accept that the asset seizure process would require some fairly extensive drafting changes.

Mr. Chairman, the next section is on CDIC. As comptroller, I have had a couple of very good conversations with Mr. Milner and Mr. Robertson since writing this section, and I think they have gone a considerable way towards satisfying me on the points. My main concern was that the way the bill was structured, CDIC will not have to put any nominees on the board of directors. The FIR Ped institution will effectively operate without a board of directors.

This troubles me. I don't think it is a good situation, particularly, if I am correct, if it may go on in that mode for a period of time. I understand why Mr. Milner and Mr. Robertson think that is desirable, and I don't propose to press the points on page 9 of that memorandum.

In my previous intervention responsive to Mr. Rodriguez's request for my comments on Ms Sinclair's comments about proposed sections 39.15 and 39.16, I explained why I suggest that, at the very least, the freeze mechanism should be modified so they are only available if the minister so orders. Otherwise, the FIRPed institution will operate under CDIC's auspices as a competitor in the economy, keep its goodwill, not have any special protections

#### [Traduction]

Je vous pose la même question. Selon vous, quelles questions doivent être réglées dans le projet de loi, et lesquelles par exemple, la saisie des éléments d'actif...? Vous dites que cela pourrait prendre deux mois pour rédiger ce qu'il faut. Nous conseillez-vous d'attendre deux mois?

M. Rodriguez: Monsieur le président, dans la deuxième page de sa lettre, M. Estey dit ceci:

Je tiens à dire publiquement que si ce projet de loi est adopté, les citoyens canadiens risquent de se trouver aux prises avec une autre débâcle financière sans plus de protection que nous n'en avions en 1985 en Alberta.

M. Blenkarn: C'est aussi mon avis. Pour moi, monsieur le président, s'il faut deux mois de plus pour préparer un projet de loi, qu'il en soit ainsi.

Le président: Je voudrais demander au témoin quel est son avis à lui. De tous les spécialistes que nous avons rencontrés, c'est probablement lui qui connaît le mieux le dossier—lui et M. Estey.

M. Baillie: Monsieur le président, il est impossible pour moi de répondre à cette question, parce qu'elle devrait être adressée à la SADC. Si une urgence particulière justifie ce projet de loi, ce n'est pas moi qui suis en mesure de dire ce qu'elle est. C'est à d'autres de le faire. Le juge Estey a déposé son rapport en 1986, lorsque la recommandation a été formulée. Nous sommes aujourd'hui en 1992. D'une part, on se demande où est l'urgence; d'autre part, si des gens responsables qui occupent des postes d'autorité vous disent qu'il y a urgence, je m'en remets à eux. Je reconnais que la saisie des éléments d'actif obligerait à un remaniement en profondeur du texte.

Monsieur le président, la section suivante porte sur la SADC. À titre de contrôleur, j'ai eu des entretiens très enrichissants avec M. Milner et M. Robertson depuis que j'ai écrit ces pages, et ils ont réussi à répondre à un grand nombre de mes interrogations. J'en avais surtout contre la structure du projet de loi. En effet, la SADC n'aura pas à désigner qui que ce soit au conseil d'administration. L'institution en phase de restructuration fonctionnera donc dans les faits sans conseil d'administration.

Cela me trouble. Je ne pense pas que ce soit une bonne chose, surtout si, sauf erreur, la situation peut durer longtemps. Je comprends pourquoi MM. Milner et Robertson jugent que c'est une bonne idée, et c'est pourquoi je n'ai pas l'intention d'insister sur les arguments qui se trouvent à la page 9 de mon mémoire.

Dans mon intervention précédente, en réponse à M. Rodriguez qui me demandait ce que je pensais des propos de M<sup>me</sup> Sinclair concernant les paragraphes 39.15 et 39.16, j'ai expliqué pourquoi l'on devrait, à tout le moins, modifier le mécanisme de suspension des procédures de manière à ce que ces pouvoirs ne puissent être invoqués que si le ministre en donne l'ordre. Autrement, l'institution en restructuration fonctionnera sous les auspices de la SADC à titre de

Finance 10-3-1992

[Text]

against its creditors, and operate the way First City is operating today. I don't for a second suggest that this meets all of the concerns that have been raised with those freeze provisions, but at least it gives some flexibility that might prove helpful in practical experience.

• 1725

In 4.3 I put forward two suggestions, Mr. Chairman. To my mind, dealing with these things in practice, it's quite extraordinary what people can do. I've been through some of these situations of coming in and taking over a financial institution, and the difficulties that can be created in practice by salesmen taking their books and records and going off to a competitor, by people seizing the computer records—the things that can happen on the practical firing line are quite enormous. I put forward in 4.3(a) and also in 4.3(b) a suggested new section to deal with that.

I'm not pressing those, Mr. Chairman, because my feeling is that I shouldn't. If CDIC is at the table and thinks they're desirable sections, I say CDIC should ask for them, because they're designed to help the takeover process.

Mr. Blenkarn: You've been involved in these takeover processes on a commercial basis many times, Mr. Baillie, and I agree with you. These things happen.

Mr. Baillie: In spades they do.

Mr. Rodriguez: The fact is that CDIC didn't want this included in the bill.

Mr. Baillie: It's not for me to press those points. I raise them and you can deliberate on them.

The Chairman: It's probably for us to press them, but it's good to have you bring them to our attention.

Mr. Baillie: Mr. Chairman, the assessment process does concern me. I raise two or three points about it. The most fundamental point is that I've never before seen an expropriation statute that does not make it completely clear that the value is to be determined as of the time the expropriation occurs. Mr. Baird and I raised that point when we last appeared before the committee. Since then, one of the Finance amendments, as I understand it, is an amendment to proposed subparagraph 39.29.(2)(b)(iii). That provision says that the assessor takes into account whether the business would have been able to carry on its business as a going concern indefinitely, "in which case the assessor shall take into account the market value" and then, as I understand the proposed amendment, the words are added "at the time immediately preceding the making of the order".

That goes less than half-way to meet what I think is a very fundamental point, Mr. Chairman. That language, as I read it, says that the assessor will take into account the situation as of the time the order is made, but only if he first reaches the conclusion that it would have been able to carry on as a going concern indefinitely. To my mind the lead-in point should be value as of the date of the seizure, and then these other considerations come in.

[Translation]

compétiteur dans l'économie, conservera ses clients, ne bénéficiera d'aucune protection spéciale contre ses créanciers et fonctionnera comme fonctionne la First City aujourd'hui. Je ne dis pas que cela dissipe toutes les inquiétudes à propos des dispositions sur la suspension, mais cela accorde au moins une certaine marge de manoeuvre qui pourra être utile dans la pratique.

Au point 4.3, je fais deux suggestions, monsieur le président. Comme je connais ces situations par expérience, je sais jusqu'où les gens peuvent aller. Je sais ce qu'est la prise de contrôle d'une institution financière, et je sais quelles difficultés peuvent surgir quand un vendeur emporte ses dossiers, ses documents et ses fichiers informatiques chez un concurrent. C'est invraisemblable tout ce qui peut se faire dans la pratique. C'est pourquoi, aux points 4.3a) et 4.3b), je suggère des façons de faire face à ces situations.

Je n'insiste pas, monsieur le président, parce qu'il me semble que ce n'est pas une bonne idée. Si la SADC, à la table, pense qu'il y a du bon dans ces dispositions, c'est à elle de les demander, puisqu'elles ont pour but de faciliter la prise de contrôle.

M. Blenkarn: Vous avez été mêlé à des prises de contrôle d'entreprises privées à de nombreuses reprises, monsieur Baillie, et je suis d'accord avec vous. Ces choses arrivent.

M. Baillie: Et comment donc

M. Rodriguez: Sauf que la SADC ne veut pas de ces dispositions dans le projet de loi.

M. Baillie: Ce n'est pas à moi d'insister. Je les porte à votre attention et c'est à vous d'en discuter.

Le président: C'est probablement à nous d'insister, mais il est bien que vous les portiez à notre attention.

M. Baillie: Monsieur le président, le processus d'évaluation me préoccupe. Deux ou trois choses en particulier. D'abord, je n'ai jamais vu de loi portant expropriation qui ne dise pas en toutes lettres que la valeur est celle de l'institution au jour de l'expropriation. M. Baird et moi-même avons soulevé cet argument lors de notre dernière comparution ici. Depuis, un amendement a été proposé par le ministère des Finances; je crois savoir qu'il s'agit de l'alinéa 39.29.(2)b)(iii). Aux termes de cette disposition, l'évaluateur doit tenir compte du fait que l'entreprise aurait éventuellement pu exercer normalement son activité, «auquel cas il prend en compte la valeur marchande», et puis, si je comprends bien l'amendement proposé, on ajouterait les mots «immédiatement avant la prise du décret».

C'est bien insuffisant pour répondre à l'objection que j'ai formulée, monsieur le président. Si j'interprète bien ce libellé, cela signifie que l'évaluateur tiendra compte de la situation au moment où le décret est pris, mais uniquement s'il est d'abord arrivé à la conclusion que l'institution aurait pu exercer normalement son activité indéfiniment. Pour moi, le point de départ aurait dû être la valeur au jour de la saisie; après quoi, on tiendrait compte des autres facteurs.

There's a drafting point raised in 5.1(a). I've reviewed the Finance proposals that address that point and I do think they address it effectively.

Then in paragraph (c) on page 12 I raise two points with respect to proposed paragraph 39.29.(2)(a). The first point is a drafting point. Literally read, the section would have the reverse result of what was intended. That drafting point is fully dealt with in one of the Finance amendments before you now.

Finance has not accepted my second point, which is this: in my judgment and experience, one of the elements of the value of Canadian financial institutions is their relationships with the Bank of Canada and CDIC. That's part of the franchise, and that is taken in by the marketplace in attributing value to shares and to debt of those institutions. By denying the assessor the right to look at that element of the franchise, I think the consequences will be to take an element out of the valuation process, with potential resultant unfairness to the shareholders. I appreciate that the Finance amendments deal with one of my points in item (c) on page 12. They do not deal with the second one, which is basic to the valuation process.

#### • 1730

May I then, quickly, Mr. Chairman—because I know you're running out of time—go through the comments on the March 10 letter, which are much more specific? Or is there some other way I can be helpful to you?

Mr. Blenkarn: Please do so.

Mr. Baillie: One, the status of expropriated holders. Mr. Chairman, this is a new point, not dealt with in the earlier letter, and its dimensions only came through to me on subsequent consideration.

The way I read Bill C-48 in its present form, the CDIC would deal only with the people who were the holders at the time of expropriation. That approach makes sense if a single shareholder is the holder. But if you have a Bank of British Columbia situation or another situation in which there's a public trading market in the shares or the subordinated debt, it seems to have the potential of producing considerable unfairness. People are going to say that if they own 10,000 shares in the Bank of British Columbia they should be able to sell those shares after its expropriation and that they need to sell the compensation entitlement arising from those shares. The bill leaves it open for 225 days to elapse before a person even finds out what that compensation entitlement is. That's the maximum permissible amount of time under the bill.

It seems to me that there will be or should be disclosure in the marketplace and that transfer registers should be kept open. The mechanics will be similar to when corporations amalgamate. The share certificates of the amalgamated corporations remain outstanding, but the marketplace knows that they now represent not the predecessor corporations, but the new corporation. Similarly, the share certificates could represent the entitlement to compensation.

#### [Traduction]

J'ai soulevé une question de formulation au paragraphe 5.1a). J'ai passé en revue les propositions du ministère des Finances sur ce point, et je pense que la question a été réglée.

Au paragraphe c) de la page 12, je soulève deux points à propos de l'alinéa 39.29(2)a). Il s'agit d'abord d'une question de libellé. Prise à la lettre, cette disposition aurait l'effet inverse à celui souhaité. Cette question de formulation est réglée dans un des amendements du ministère des Finances qui vous a été remis.

Le ministère n'a pas accepté mon deuxième point, qui est le suivant: à mon avis et selon mon expérience, une des choses qui font la valeur des institutions financières canadiennes, c'est leurs rapports avec la Banque du Canada et la SADC. Cela fait partie des éléments dont se sert le marché pour établir la valeur des actions et des créances de ces institutions. En refusant à l'évaluateur le droit d'examiner cet élément, on le prive d'une donnée nécessaire à l'évaluation, ce qui risque de léser les actionnaires. Je reconnais que les amendements proposés par le ministère sont la réponse à l'un de mes arguments sur le paragraphe c) de la page 12. Ils ne répondent pas au deuxième, cependant, qui est fondamental pour le processus d'évaluation.

Comme le temps presse, monsieur le président, je vais maintenant reprendre ce que je disais dans ma lettre du 10 mars, qui est beaucoup plus précise. Préféreriez-vous que je procède autrement?

#### M. Blenkarn: Non, allez-y.

M. Baillie: Il y a d'abord la question du statut des détenteurs expropriés. Il s'agit d'une nouvelle question, qui n'a pas été abordée dans le lettre précédente, et dont les dimensions ne sont apparues que plus tard.

Si j'interprète bien le projet de loi C-48, sous sa forme actuelle, la SADC ne s'occuperait que de ceux qui étaient des détenteurs au moment de l'expropriation. C'est très bien s'il n'y a qu'un seul actionnaire. Mais si l'on est aux prises avec une situation comme celle de la Banque de la Colombie-Britannique, où il existe un marché pour les actions et les titres de créance de rang inférieur, je vois un gros risque d'injustice. Les gens vont dire que s'ils possèdent 10,000 actions de la Banque de la Colombie-Britannique, ils devraient pouvoir les vendre après l'expropriation, et qu'ils doivent vendre les indemnités issues de ces actions. Aux termes du projet de loi, il peut s'écouler 225 jours avant que quelqu'un n'apprenne quelle est la valeur de l'indemnité. C'est la durée maximum prévue dans le projet de loi.

Il me semble qu'on devrait faire connaître la situation sur le marché et laisser ouverts les registres de transfert. On procèderait de la même façon que lorsque les sociétés fusionnent. Les certificats d'actions des entreprises fusionnées restent en circulation, mais sur le marché on sait qu'ils représentent dorénavant la nouvelle entreprise issue de la fusion. De la même façon, les certificats d'actions pourraient représenter l'indemnité.

I support the amendments that the CBA proposed to make sure security interests in those documents remain outstanding and, if we take this approach, the whole panoply of existing rules for the enforceability of security interest in share certificates would click into place to respond to the concern as to how these are enforced.

So I'm saying let the transfer register stay open, then compensate the people who are in place at the time the notice of compensation is given rather than those who are in place at the time the expropriation occurs.

The top item on page 3 deals with my point that I raised earlier, Mr. Chairman, suggesting that although this is not a full cure for the concern, at the very least you should say the minister can decide whether the freeze provisions operate and make that decision on a case-by-case basis. It seems to me that a very simple change in the language can do that.

The third point is that I understand—and I haven't seen this in the amendments, but I understand Finance is also proposing it—that the reference in proposed paragraph 39.19(1)(c) to a sale of all or substantially all the assets should consist of words such as "all or any portion of the assets". The present language is needlessly restrictive.

At the bottom of page 3, Mr. Chairman, I put forward suggested language to reflect the point I made earlier; namely, that the value should be determined as of the date of the vesting order.

Mr. King: Mr. Robertson may want to comment on some of these issues about the practicality of asset seizure versus share seizure and how some of those steps have worked out in practice.

Mr. Ronald Neil Robertson (Q.C., Fasken Campbell Godfrey, Barristers and Solicitors, Toronto): Thank you. For those who don't know me, my name is Ronald Robertson. I'm a lawyer down in Toronto, of all places. I've been practising law for over 30 years, I'm afraid, and, to a significant extent, in this area. I also happen to be a director of the CDIC.

There are a number of points on which, I must confess, I was itching to say something during the course of the afternoon, but I decided prudence and silence was probably the wiser course to follow.

I would have one overall comment—and I see Mr. Rodriguez sitting there smiling at me because he heard me say the very same thing before this committee, relating to the Bankruptcy Act, except that I stumbled through it in French, so I won't do so here. My comment is that perfection can be the enemy of good. A great deal of what may have been addressed to you—and I have read all the transcripts—is a perfect example of perfection being, or potentially being, the enemy of good.

• 1735

Being a member of the CDIC board, I can tell you that this legislation, or the proposed legislation, is experience-based legislation, based on the kinds of problems CDIC has encountered in trying to handle situations where the basic

[Translation]

J'appuie les amendements proposés par l'ABC en vue de s'assurer que les titres de ces documents restent en circulation. Si cette proposition est adoptée, il serait possible d'invoquer alors tout l'ensemble des règles qui existent déjà pour l'application de la sûreté représentée par ces certificats, ce qui répondrait aux préoccupations qui ont été exprimées.

Je dis donc que le registre de transfert devrait rester ouvert, et que l'on indemniserait ensuite ceux qui étaient détenteurs au moment de l'offre d'indemnité plutôt que les détenteurs au moment de l'expropriation.

Au sommet de la page 3, je parle que ce que je disais tout à l'heure, monsieur le président. Même si ce n'est pas la solution à tous les problèmes, il devrait à tout le moins être possible au ministre de décider à quel moment la suspension prend effet. La décision devrait aussi être prise au cas par cas. Un simple changement de formulation suffirait.

La troisième chose, c'est que—je ne l'ai pas vu dans les amendements mais je crois savoir que le ministère le propose aussi—c'est que la référence à l'alinéa 39.19(1)c) à la vente de la totalité ou quasi-totalité de l'actif devrait être simplifiée pour n'employer qu'une formule comme «vente de son actif, en totalité ou en partie». La formulation actuelle est beaucoup trop restrictive pour rien.

Au bas de la page 3, monsieur le président, je présente un libellé qui reprend ce que j'ai dit tout à l'heure, à savoir que la valeur devrait être déterminée au jour du décret de dévolution.

M. King: M. Robertson voudra peut-être intervenir sur certaines des questions concernant les avantages comparés de la saisie de l'actif et de la saisie des actions, ainsi que sur l'application de ces mesures dans la pratique.

M. Ronald Neil Robertson (c.r., Fasken Campbell Godfrey, avocats, Toronto): Merci. Pour ceux qui ne me connaissent pas, je m'appelle Ronald Robertson. Je suis avocat et je viens de Toronto. J'exerce le droit depuis plus de 30 ans, hélas, et je me spécialise plus ou moins dans ce domaine. Je suis aussi administrateur de la SADC.

Je brûle d'envie d'intervenir depuis le début de l'après-midi, mais j'ai décidé que le silence était d'or.

J'ai une observation d'ordre général à faire. Je vois M. Rodriguez qui me fait un sourire parce qu'il m'a entendu dire la même chose devant le comité, lorsqu'il était question de la Loi sur les faillites, sauf qu'à l'époque, j'ai essayé de le dire en français, et je ne vais pas répéter mon erreur aujourd'hui. Je disais que le mieux est l'ennemi du bien. Beaucoup des suggestions qui ont été faites—et j'ai lu tous les comptes rendus—montrent parfaitement que le mieux risque d'être l'ennemi du bien.

Moi qui suis membre du conseil d'administration de la SADC, je peux vous assurer que ce projet de loi est le fruit de l'expérience et des problèmes que nous avons rencontrés lorsque nous avons essayé de maintenir la valeur

objective is to overcome problems that have arisen in preserving going-concern values and making those values available to protect depositors and to help CDIC minimize its losses. So, as I say, it is experience-based.

If you look at the situations we have had, those situations have been related to the position of shareholders. May I clarify one other thing. It is not always an obdurate shareholder. The Bank of British Columbia has been spoken of as being an asset transaction. The legislation was not required vis-à-vis the asset situation at all. That was dealt with on a totally consensual basis.

The reason the legislation was needed was if you had a widely held company and the purchaser was buying and paying for going-concern values without risk of disruption. The existing Bank Act required a sale of that magnitude to be ratified by the shareholders. The purchaser said, "I don't know whether it will be ratified by the shareholders. I'm not prepared to take that risk." That is why we needed that very fast legislation, which, thank goodness, Parliament saw fit to pass.

It was nothing to do with an obdurate shareholder, nothing to do with an asset problem, but to provide immediate certainty that the requisite approval to give effect to the transaction could be done just like that. This legislation focuses on that shareholder-related problem.

That is one example of where we had the experience. And there is another example. I don't want to get into these things, but you are aware of the Standard Trust situation. There again the problem, if I can put it that way, was a shareholder–related problem. So it is an experience–based piece of legislation.

With respect to this differential between the asset seizure and the share seizure model, I would respectfully suggest that the asset seizure may contain some simplifications implicit in it that ought not to be misunderstood. It isn't really in a practical sense asset seizure. As I say, I have been in this business for more years than I wish. It is really a receivership model compared with a share model. If you look at your American experience, that is a receivership-based approach. You are initially starting out from the same position as a practical matter, normally. You have to take it all. Then you are deciding what to do with the entirety and the people who are interested in the good parts of it.

Please also remember you are talking a going-concern realization to capture the going-concern values. That means you need all the staff, the computer system, the infrastructure. The business is what you are selling. You are not just plucking out good mortgages and selling good mortgages; you are not just plucking good depositors and miraculously moving them from the dying institution's branch to the successor institution's branch. The successor institution is likely to want that branch, those people. So don't exaggerate, if I may suggest it, the differences in reality between the share approach and the receivership approach, which is what I think you are really looking at.

#### [Traduction]

d'exploitation de l'institution, de protéger les déposants et de réduire les pertes au minimum pour la SADC. C'est vraiment le fruit de l'expérience.

Dans les situations que nous avons connues, c'est surtout le cas des actionnaires qui faisait problème. Je voudrais aussi apporter une autre précision. Le problème n'est pas toujours l'actionnaire têtu. Dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, on a dit qu'il s'agissait d'une opération sur des biens. On n'a pas eu besoin d'invoquer la loi pour régler le cas des biens. Cela s'est fait de gré à gré.

Il nous fallait une loi pour les cas où une compagnie à capital largement réparti reprenait une valeur d'exploitation sans risque de perturbation. La Loi sur les banques exigeait qu'une vente de cette envergure soit ratifiée par les actionnaires. Le repreneur a dit: «J'ignore si ce sera ratifié par les actionnaires. Je refuse de prendre ce risque.» C'est la raison pour laquelle il nous fallait rapidement cette loi que le Parlement, Dieu merci, a jugé bon d'adopter.

Cela n'avait rien à voir avec l'actionnaire têtu, rien à voir avec un problème concernant les éléments d'actif. Il fallait s'assurer immédiatement que la transaction allait être approuvée sans difficulté. Ce projet de loi porte sur ce problème lié aux actionnaires.

Voilà un exemple de situation que nous avons rencontrée. Il y en a d'autres. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais vous êtes sûrement au courant du cas de la Standard Trust. Ici encore le problème, si je peux m'exprimer ainsi, est relié aux actionnaires. Il s'agit donc d'un projet de loi qui est fondé sur des situations concrètes.

Pour ce qui est de la distinction entre la saisie des éléments d'actif et la saisie des actions, je vous dirai très respectueusement que la saisie de l'actif contient peut-être certaines simplifications qu'il ne faut pas méconnaître. Ce n'est pas vraiment, sur le plan pratique, une saisie de l'actif. Comme je l'ai dit, je travaille dans ce domaine depuis trop d'années. Il s'agit plutôt d'une mise sous séquestre si on compare cela à la saisie des actions. Voyez ce qui se fait aux États-Unis, où l'on privilégie plutôt la mise sous séquestre. Normalement, dans les faits, le point de départ est le même. On prend le tout. Ensuite, on décide ce que l'on va faire avec et quelle réponse on donnera à ceux qui s'intéressent aux bonnes parties.

N'oubliez pas non plus qu'il s'agit de maintenir en activité une entreprise pour conserver la valeur d'exploitation. C'est donc dire qu'il faut conserver le personnel, le système informatique, l'infrastructure. C'est toute l'entreprise que l'on vend. On ne se contente pas de faire le tri entre les bonnes et les mauvaises hypothèques. On ne se contente pas non plus de garder les bons déposants et de les transplanter miraculeusement de la succursale de l'institution en difficulté à celle du repreneur. Il est probable que le repreneur voudra aussi la succursale et le personnel. Il ne faut donc pas exagérer les différences concrètes entre la saisie des actions et la mise sous séquestre, ce qui est ce que vous êtes en fait en train d'étudier.

Now, I would agree, and I wouldn't quarrel because Jim and I rarely quarrel, that the maximum flexibility is highly desirable. Basically what we think we have done here is design a rifle rather than a shotgun. We think with the rifle we can achieve the things experience has shown us we need to worry about. But if you wanted, as the chairman indicated, to deal with this legislation and at least get the rifle that we are requesting in place, then if other things would make sense to be added as improvements, fine. Most of the things I have heard suggested in many ways are suggestions of improvements.

• 1740

I would urge you to recognize there is some merit where you have an institution that says, our experiences to date suggest this is the kind of help that would be beneficial in minimizing our losses and avoiding collapses rather than having going concerns. It would be beneficial to do that.

I do not know, Gordon, if I am going to stray. There was one point, Ms Callbeck, you made where you were right on the point. I do not think everything was necessarily explained concerning how the business keeps going and regarding the stay. I hope members would understand there is an underlying issue here, that people should be no worse off but also should not be any better off than they otherwise would have been. The kind of stay provisions you have here are those that have developed through practice under the Companies' Creditors Arrangements Act now in a modified form reflected in Bill C-22, Mr. Rodriguez, is it, the bankruptcy code?

Mr. Blenkarn: That bill is not passed.

Mr. Robertson: It is not passed yet. I am just saying it reflected. I did not call it an act; I said reflected. The whole point of my remarks surrounds these apparently Draconian stays with a history behind them that relates to your point about the going concern. In the past—and I am not suggesting the clearing banks would do it—certain utilities and other essential services were known to take advantage of their position when there was an attempt to do a restructuring by insisting not only they be paid for future services, but that something be done with respect to their existing exposure.

That is why you find this kind of language in the bills, to make certain essential services will not, because of their essential nature, be able to get an advantage, as Mr. King was saying, over the carpenter who has done his job and is no longer essential.

No one would quarrel with the fact, number one, that one should in no way impede or interfere with the effectiveness of the clearing process. Number two, the fact an institution is the clearing bank should not allow it to have a windfall if it also has another capacity as a lender or something like that. That is why Mr. King indicated having a mutual freeze rather than having an exception in favour of the clearing bank, because you want to be quite clear your legislation is designed to achieve fairness.

[Translation]

Maintenant, je suis d'accord, et je ne veux pas chipoter parce que Jim et moi chipotons rarement, il faut le plus de souplesse possible. Ce que nous avons ici, c'est le bien au lieu du mieux. Avec ce bien, on pourra régler les cas dont l'expérience nous dicte qu'il faut s'occuper. Mais si, comme le président l'a indiqué, vous voulez adopter ce projet de loi, nous devons nous doter de ce que nous demandons et ensuite chercher à faire mieux. Beaucoup des suggestions que j'ai entendues sont en fait des améliorations souhaitées.

Je vous invite à reconnaître le bien-fondé de la position d'une institution qui affirme que, d'après son expérience, ce sont là les mesures qui nous aideraient à réduire nos pertes au minimum et à éviter des faillites au lieu d'avoir des entreprises maintenues en activité. Ce serait une bonne chose.

Je ne sais pas, Gordon, si je vais trop loin. Il y a une chose que vous avez dite, madame Callbeck, vous aviez tout à fait raison. Je ne pense pas qu'on ait tout dit sur la façon dont l'entreprise est maintenue en activité et sur la suspension. J'espère que les membres du comité comprendront qu'il y a ici une question sous-jacente, à savoir que les gens ne devraient pas se trouver dans une situation pire ou meilleure qu'elle ne l'aurait été sans intervention. Les dispositions de suspension dont il est question ici sont issues de l'application de la Loi sur les arrangements entre les créanciers des compagnies, et se retrouvent sous une forme modifiée dans le projet de loi C-22, n'est-ce pas, monsieur Rodriguez, le code sur les faillites.

M. Blenkarn: Ce projet de loi n'a pas été adopté.

M. Robertson: Pas encore. Je dis seulement qu'il y est repris. Je ne l'ai pas appelé une loi, et j'ai dit que c'était repris. L'objet de mon propos est cette suspension apparemment draconienne, dont l'application a quelque chose à voir avec ce que vous disiez à propos des entreprises maintenues en activité. Par le passé—je ne dis pas que les banques le font—certains services publics ou autres services essentiels profitaient de leur position lorsqu'on essayait de réaliser une restructuration et non seulement exigeaient d'être payés pour des services futurs, mais voulaient aussi des facilités à cause des risques qu'ils prenaient.

C'est pourquoi le projet de loi est ainsi formulé, pour s'assurer que certains services essentiels ne pourront pas, à cause de leur caractère essentiel, bénéficier d'un avantage, comme M. King le disait, par rapport au menuisier qui a bien fait son travail et qui n'est plus essentiel.

Personne ne conteste le fait que, d'abord, personne ne devrait gêner de quelque façon que ce soit l'efficacité du processus de compensation. Ensuite, le fait qu'une institution soit une banque ne devrait pas lui permettre de ramasser la mane si elle fait aussi office de prêteur ou quelque chose de ce genre. C'est pourquoi M. King dit préférer qu'il y ait une suspension réciproque plutôt que d'accorder une exception à la banque, parce qu'on veut s'assurer que la loi sera juste.

I did not want to carry on, Mr. Chairman. I have probably gone further than I should, but at least you have been courteous and allowed me to get a few of the things I wanted to burst out with, but didn't, off my chest. I would be happy if I can be of assistance.

Mr. Blenkarn: You started with the Bank of B.C. You paid the Hong Kong people \$200 million in an offshore holding company, and then they bought the assets from the Bank of British Columbia, which changed its name to B.C. Bancorp. It's still in existence.

#### A voice: Yes.

Mr. Blenkarn: Presumably, when it winds up I do not know what the shareholders will receive, but they might even receive more than \$200 million.

Mr. Robertson: It is extremely unlikely from what I know, Mr. Blenkarn, but I am not going to argue—

Mr. Blenkarn: How much will they be receiving?

Mr. Robertson: Goodness, quite honestly I do not know, but it is a lot.

Mr. Blenkarn: They will receive something.

Mr. Robertson: It will certainly be a lot less than \$200 million. The assets they got in that case—I am going by memory; I have not gone back. I was involved in it, and whether you like it or not I was the evil person who came up with the legislation that was passed, with the idea.

What they received were things Hong Kong did not want. There was a head office that had a certain degree of elaborateness the new bankers did not think was appropriate for them. There were some assets that were embroiled in litigation against the bank, and no successor wanted that kind of asset. They were prepared to take poor assets, but not poor assets with litigation attached. They weren't going to get involved with that kind of mess.

• 1745

There was a potential pension refund vis-à-vis the employees' pension plan and the purchaser was not—

Mr. Blenkarn: But you never took the shares, did you?

Mr. Robertson: Oh, no, never.

Mr. Blenkarn: You left the shares for the shareholder and all you did was negotiate the sale of the asset and you used the government legislation to approve the sale of the asset.

Mr. Robertson: What we did, sir-

Mr. Blenkarn: So even if this bill was passed you would still need to have separate legislation for a Bank of B.C. event—

#### Mr. Robertson: No.

Mr. Blenkarn: —because otherwise you would have had to seize the shares of the Bank of British Columbia and would have stuck the CDIC with compensating those shareholders of B.C. Bancorp 225 days after the payment to Hong Kong of \$200 million. You would have had to say that they were going to receive some money, because, clearly, they're now likely to get some money.

#### [Traduction]

Je ne veux pas m'étendre plus longtemps, monsieur le président. J'ai probablement déjà trop parlé, mais vous m'avez fait la politesse de m'écouter et permis de me vider le coeur. Je serais heureux de pouvoir vous aider.

M. Blenkarn: Vous avez commencé par parler de la Banque de la Colombie-Britannique. Vous avez versé aux gens de Hong-kong 200 millions de dollars dans un holding off-shore, et ensuite ils ont acheté l'actif de la Banque de la Colombie-Britannique, qui a pris le nom de BC Bancorp. Cela existe toujours.

Une voix: Oui.

M. Blenkarn: Au moment de la liquidation, j'ignore ce que les actionnaires recevront, mais ils toucheront peut-être plus de 200 millions de dollars.

M. Robertson: C'est très peu probable, d'après ce que je sais, monsieur Blenkarn, mais je ne vais pas chipoter...

M. Blenkarn: Combien vont-ils toucher?

M. Robertson: Mon Dieu, honnêtement, je ne sais pas, mais beaucoup.

M. Blenkarn: Ils vont recevoir quelque chose.

M. Robertson: Ce sera sûrement beaucoup moins de 200 millions de dollars. L'actif dans ce cas-ci—je me fie à ma mémoire. Je n'ai pas consulté les documents. Je m'en suis occupé, et que cela vous plaise ou non, c'est moi le vilain qui ai proposé l'idée de la loi qui a été adoptée.

Ce qu'ils ont reçu ce sont des choses que Hong-kong ne voulait pas. Il y avait un siège social un peu surchargé qui ne convenait pas aux nouveaux banquiers. Certains éléments d'actif faisaient l'objet d'une contestation judiciaire contre la banque, et aucun repreneur ne voulait de ces éléments d'actif. Ils étaient donc disposés à prendre les actifs d'une valeur douteuse, à condition qu'ils ne fassent pas l'objet d'un litige. Ils ne voulaient pas se trouver dans un tel pétrin.

On envisageait la possibilité d'un remboursement de pensions impliquant le régime de retraite des employés, et l'acheteur n'allait pas. . .

M. Blenkarn: Vous n'avez jamais pris les actions, n'est-ce pas?

M. Robertson: Non, jamais.

M. Blenkarn: Vous avez laissé les actions entre les mains de l'actionnaire et vous vous êtes contenté de négocier la vente de l'actif en invoquant la loi pour approuver cette vente.

M. Robertson: Ce que nous avons fait, monsieur. . .

M. Blenkarn: Donc, même si ce projet de loi était adopté, il vous faudrait toujours une mesure législative distincte pour une situation similaire à celle de la Banque de la Colombie-Britannique...

M. Robertson: Non.

M. Blenkarn: . . . parce qu'autrement, vous auriez été obligé de saisir les actions de la Banque de la Colombie-Britannique et vous auriez contraint la SADC à compenser les actionnaires de la B.C. Bancorp 225 jours après le paiement à Hong-kong de 200 millions de dollars. Vous auriez dû dire qu'ils allaient recevoir une somme quelconque, car, à l'évidence, ils vont maintenant en recevoir une.

Mr. Robertson: No, we-

Mr. Blenkarn: Now, what kind of a mess would you get the CDIC in if you had gone through this bill, with the way in which this bill is presently drafted, to do the Bank of B.C. deal?

Mr. Robertson: I think there are. . . and I don't know where the amendments stand. First, let me clarify. We could do the Bank of B.C. deal under this bill.

Mr. Blenkarn: Yes, and what would the result be?

Mr. Robertson: That's right. Except that we would have taken the shares in the Bank of B.C. We took away a specific right of the shareholder and transferred it to a vote regarding the consideration. So we took away a right.

Mr. Blenkarn: Yes, but under this bill you have to compensate them for the shares' value.

Mr. Robertson: I want to come to that, if I may, because I would like to see—and I don't know where we are and I may be speaking prematurely... I am receiving a note of some sort, so perhaps I'm being told to shut up.

The Chairman: We have about one minute and then-

Mr. Blenkarn: Are we going to adjourn?

The Chairman: Yes, we're going to adjourn. As soon as we finish the question, presumably.

Mr. Robertson: Okay, let me put it this way. You will have to remember that this is the Department of Finance's bill and I am a director of CDIC, so I may misspeak myself, if I can put it that way.

But I would like to see a situation, Mr. Blenkarn, in which we can meet your point head on and, to take your Bank of B.C. situation, where, having seized the shares and had the vote, we could then offer the shareholders their shares back. We could tell them to take the shares back and that's what they are getting, what was left over. I think we can fix the bill to so say, if it's acceptable to other people, but I think that approach would hit exactly—

Mr. Blenkarn: That's the kind of approach I'm looking at.

The Chairman: Since we're at this point now, I would like to say that I had asked the clerk to set up two meetings this week, but it seems to me that a wise thing to do would be to suggest, Mr. King, that you have some more food for thought here. You have some amendments, presumably, that you're going to draft and perhaps I will simply say that until we have all that material, I don't know that there's any particular point in having another meeting tomorrow.

For the benefit of members who may not be involved in this issue, there is a tax subcommittee meeting on Thursday. When I spoke to Mrs. Marleau earlier, I didn't know where this issue would stand and we discussed the fact that we may be dealing with the spending control act next week.

[Translation]

M. Robertson: Non, nous. . .

M. Blenkarn: Dans quel genre de pétrin auriez-vous mis la SADC si vous vous étiez servi de ce projet de loi, dans sa forme actuelle, pour conclure la transaction concernant la Banque de la Colombie-Britannique?

M. Robertson: Je crois qu'il y a... Et je ne sais pas où en sont les amendements. Tout d'abord, une clarification. Nous pourrions effectuer la transaction concernant la Banque de la Colombie-Britannique dans le cadre de ce projet de loi.

M. Blenkarn: Oui, et quel en serait le résultat?

M. Robertson: C'est bien cela. Mais nous aurions pris les actions de la Banque de la Colombie-Britannique. Nous avons privé l'actionnaire d'un droit particulier qui a été transformé en un droit de vote concernant la contrepartie. Nous avons donc supprimé un droit.

M. Blenkarn: Bon, mais le projet de loi que nous étudions vous aurait contraint à les compenser pour la valeur des actions.

M. Robertson: J'y arrive, si vous me le permettez, parce que j'aimerais voir—je ne sais pas où nous en sommes et je parle peut-être trop tôt... On me communique une note, qui me demande peut-être de me taire.

Le président: Il nous reste environ une minute et ensuite. . .

M. Blenkarn: Allons-nous lever la séance?

Le président: Oui. Dès que cette question sera réglée, semble-t-il.

M. Robertson: Bon, voici. Vous vous souviendrez qu'il s'agit ici d'un projet de loi du ministère des Finances et que je suis membre du conseil d'administration de la SADC. Il est donc possible que je parle à contretemps, si je peux m'exprimer ainsi.

J'aimerais, monsieur Blenkarn, voir une situation qui me permettrait de répondre directement à votre question et, dans le cas de la Banque de la Colombie-Britannique, de pouvoir offrir aux actionnaires de reprendre leurs actions après les avoir saisies et après qu'il y a eu un vote. Nous pourrions leur dire de reprendre les actions et ils obtiendraient alors ce qui resterait. Je pense que nous pouvons modifier le projet de loi en ce sens, si d'autres acceptent cette modification, mais je crois que cela répondrait exactement...

M. Blenkarn: Je pense justement à ce genre de solution.

Le président: Puisque nous en sommes là, je vous signale que j'avais demandé à la greffière de prévoir deux réunions cette semaine, mais il me semble maintenant qu'il est judicieux de signaler, monsieur King, que vous nous avez fourni matière à réflexion. Il semble donc que vous pensez à plusieurs amendements que vous allez rédiger, et je me contenterai de dire que tant que nous n'aurons pas ces textes, je ne crois pas qu'une autre réunion, demain, soit justifiée.

Je signale aux membres du comité qui ne s'intéressent peut-être pas à cette question, que le sous-comité sur la fiscalité doit se réunir jeudi. Lors de ma conversation avec M<sup>me</sup> Marleau, je ne savais pas où en serait la question qui nous intéresse et nous pensions que nous pourrions nous occuper de la loi établissant des plafonds pour les dépenses publiques la semaine prochaine.

What I'm also going to do for everybody, including members who aren't always at the meetings, is advise that during our Tuesday, February 18 meeting in which we discussed future business we came up with a list of 14 items, I believe, that we would try to deal with between that time and the end of June.

I'm going to have the clerk circulate that list because, although people such as Mr. Gray, and Mr. Langdon, of course, were at that meeting, not everybody from here was. We generally find some way to schedule these items and the clerk organized them and we had a priority there, so I'll circulate that list.

Insofar as this issue is concerned, we will wait to receive Mr. King's amendments, and I will discuss with the opposition parties and the government when we will proceed and we can talk about them.

• 1750

Mr. King: I would hope we would be able to come up with something this week.

The Chairman: I'm going to adjourn the meeting, Mr. King, and we'll leave it at that.

[Traduction]

Je rappelle à tous, y compris ceux qui ne sont pas présents à toutes nos réunions, que lors de notre réunion du mardi 18 février, consacrée à nos travaux futurs, nous avons dressé une liste de 14 sujets, si ma mémoire est fidèle, dont nous devrions traiter d'ici la fin juin.

Je demande donc à la greffière de vous communiquer cette liste car, même si M. Gray, et, naturellement, M. Langdon étaient présent à cette réunion, il y avait un certain nombre d'absents. On trouve généralement le moyen d'organiser un calendrier et la greffière a organisé l'ordre des sujets; nous avons certaines priorités. Donc, on va vous remettre cette liste.

En ce qui concerne la question qui a retenu notre attention, nous allons donc attendre de recevoir les modifications proposées par M. King et je rencontrerai les députés des partis d'opposition et du parti gouvernemental pour déterminer la façon de procéder.

M. King: J'espère que nous pourrons nous en occuper cette semaine.

Le président: Je lève la séance, monsieur King, nous verrons.









,		



### MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

From the Canadian Bankers' Association:

Helen Sinclair, President;

Blair Keefe, Legal Advisor;

Frank MacDonald, Former Chairman, Operations Commit-

From Tory, Tory, DesLauriers and Binnington:

James C. Baillie, Lawyer.

From the Canadian Deposit Insurance Corporation:

Ronald Neil Robertson, Q.C., Director.

From the Department of Finance:

Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch.

#### **TÉMOINS**

De l'Association des banquiers canadiens:

Helen Sinclair, présidente;

Blair Keefe, conseiller juridique;

Frank MacDonald, ancien président, Comité des opérations.

De Tory, Tory, DesLauriers et Binnington:

James C. Baillie, avocat.

De la Société d'assurance-dépôts du Canada:

Ronald Neil Robertson, c.r., directeur.

Du ministère des Finances:

Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier.

A1 XC 26 = 59

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 38

Monday, March 16, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 38

Le lundi 16 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## **Finance**

# **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada

#### **CONCERNANT:**

Projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques et Projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada

#### WITNESSES:

(See back cover)

#### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White.—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons dated Wednesday, October 2nd, 1991:

By unanimous consent, it was ordered,—That Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada stand referred to the Standing Committee on Finance.

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons dated Wednesday, February 19, 1992:

It was agreed,—That Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures, be now read a second time and referred to the Standing Committee on Finance.

ATTEST

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

#### ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 2 octobre 1991:

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que le projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada, soit renvoyé au Comité permanent des finances.

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 19 février 1992:

Il est convenu,—Que le projet de loi C-56, Loi instituant les plafonds pour les dépenses publiques, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent des finances.

ATTESTÉ

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, MARCH 16, 1992 (49)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 7:41 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray and Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, General Legislative Counsel.

Witnesses: From the Department of Finance: Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch; and Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

Pursuant to Orders of the House dated Wednesday, October 2, 1991 and Wednesday, February 19, 1992, the Committee commenced its considerations of Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada respectively.

The Chairman called Clause 1.

Kevin Lynch, from the Department of Finance, made an opening statement and with the other witness, answered questions.

At 9:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Eugene Morawski

Committee Clerk

#### PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 16 MARS 1992 (49)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 19 h 41 dans la salle 269 de d'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, et Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Du Bureau des conseillers législatifs: Rob Walsh, conseiller législatif général.

Témoins: Du ministère des Finances: Kevin Lynch, sousministre adjoint principal, Politique fiscale et analyse économique; Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale.

Conformément aux ordres de renvoi de la Chambre des mercredis 2 octobre 1991 et 19 février 1992, le Comité commence l'étude des projets de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques, et C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada.

Le président appelle l'article 1.

Kevin Lynch, du ministère des Finances, fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 21 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de comité

Eugene Morawski

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, March 16, 1992

• 1938

The Chairman: I call the meeting to order. The purpose of our meeting today is to consider two bills, Bill C-21 and Bill C-56, which flow from the budget of 1991.

In the case of Bill C-56 in particular, this committee was presented with a draft bill last spring. We reviewed it extensively, heard representations, made recommendations, after which we made a report. That report was responded to, and then we received the final bill.

I would like to invite Mr. Lynch from the Department of Finance to introduce the the witnesses who are with him. Please give any opening remarks that you have, and especially indicate any differentiation between the original draft bill, the committee's recommendations or report, and the final bill. Then we can proceed with questions.

Mr. Kevin Lynch (Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, I'm pleased to introduce the other officials of the Department of Finance who are with me: Mr. Mark Jewett, who is the Assistant Deputy Minister, Law Branch; and Peter DeVries, who is the Director of the Fiscal Policy Division in the department.

Perhaps I can very briefly run through the changes in the bill from the draft bill that was reviewed by this committee last year. As you know and mentioned, the draft spending control bill was proposed in the February 1991 budget, and on July 12, 1991 the Minister of Finance released the proposed spending control act in the form of a draft bill for review by this committee. On July 30, 1991, officials of the department appeared before your committee. You held extensive hearings on it. Your recommendations were tabled on November 26.

In mid-December the Minister of Finance replied to your recommendations in a letter to the committee, and on February 14 of this year the minister tabled Bill C-56, the proposed spending control act, in Parliament.

Perhaps I may first, on behalf of the staff of the department, thank the committee, its members and staff for all their helpful comments on the draft bill. They were certainly helpful to us in recommending to the government the changes in the current bill that's before you. Perhaps I can go through the committee recommendations and the changes we have made between the draft bill and the bill that's before you today.

[Traduction]

#### TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 16 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier deux projets de loi, les projets de loi C-21 et C-56, qui découlent du budget de 1991.

Dans le cas du projet de loi C-56 plus particulièrement, on a présenté à notre comité un avant-projet de loi le printemps dernier. Nous l'avons étudié en détail, et nous avons entendu des témoins, formulé des recommandations et rédigé un rapport. Le gouvernement a répondu à ce rapport et nous a alors soumis le projet de loi définitif.

J'invite maintenant M. Lynch, du ministère des Finances, à présenter les fonctionnaires qui l'accompagnent. Je vous prie de bien vouloir faire vos remarques préliminaires maintenant, si vous en avez, et spécialement de nous indiquer les différences entre l'avant-projet de loi, les recommandations figurant dans le rapport du comité et le projet de loi définitif. Nous passerons ensuite aux questions.

M. Kevin Lynch (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances): Monsieur le président, je vous présente les fonctionnaires du ministère des Finances qui m'accompagnent: M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint, Direction de la justice, et M. Peter DeVries, directeur de la Division de la politique fiscale du ministère.

Je pourrais peut-être d'abord passer brièvement en revue les changements qui ont été apportés à l'avant-projet de loi qu'a étudié le comité l'an dernier. Comme vous le savez, et vous l'avez mentionné, le projet de loi sur le contrôle des dépenses a été proposé dans le budget de février 1991. Le 12 juillet 1991, le ministre des Finances a déposé l'avant-projet de loi sur le contrôle des dépenses, dont a été saisi ce comité. Le 30 juillet 1991, des fonctionnaires du ministère ont comparu devant votre comité. Vous avez tenu des audiences exhaustives sur l'avant-projet de loi et avez déposé vos recommandations le 26 novembre.

À la mi-décembre, le ministre des Finances a répondu à vos recommandations dans une lettre qu'il a adressée au comité et, le 14 février dernier, le ministre a déposé au Parlement le projet de loi C-56, la Loi limitant les dépenses publiques.

J'aimerais d'abord, au nom du personnel du ministère des Finances, remercier les membres du comité et ses employés pour leurs commentaires utiles sur l'avant-projet de loi. Ces observations nous ont certainement été utiles lorsque est venu le temps de recommander des changements au gouvernement, changements qui figurent dans le projet de loi que vous avez devant vous. Je vais maintenant passer en revue les recommandations du comité ainsi que les changements qui ont été apportés à l'avant-projet de loi et qui figurent dans le projet de loi que vous avez devant vous aujourd'hui.

• 1940

[Translation]

With respect to the supremacy of Parliament, the committee recommended that during a period of economic downturn, of recession, the act should be suspended by Parliament. The department's view is the bill in no way undermines the authority or supremacy of Parliament. Any act can be suspended by a vote of Parliament, and therefore there has been no specific change to the bill in that regard.

With respect to revenue reductions to be matched by offsetting measures, the purpose of Bill C-56 is to prevent increases in program spending by the amounts set out in the February 1991 budget, and therefore there's been no change with respect to any tax commitments in this.

With respect to the criteria for self-financing programs, this was a major recommendation by the committee. The committee recommended that strict criteria be established to define the concept of eligible self-financing programs. As you know, in the draft legislation self-financing programs were defined to include all of the consolidated specified purpose accounts listed in the Public Accounts of Canada, and there are 26 of them.

I think the majority of them do not in a sense entail large amounts of public expenditure, and I guess in reflecting on the bill it was decided to restrict the number of self-financing programs to the four ones that are specified explicitly in the bill. They are the unemployment insurance account, the agricultural commodity stabilization accounts, the Crop Reinsurance Fund and the Gross Revenue Insurance Plan. Those in fact account for about 99% of the spending that is included. The department and the government thought it was easier to restrict, in a sense, the self-financing to those four.

The committee, in terms of the reporting framework in the public accounts, recommended that a reporting framework be established in the public accounts containing four elements, first with respect to control program spending; second, spending on self-financing programs; third, with respect to extraordinary items; fourth, with respect to transfers to the provinces.

You'll see that clause 6 of the bill before you requires that the public accounts for each year contain a statement that sets out, first, the reported program spending in that year; second, spending on self-financing programs, and the four specific ones that I mentioned, because they are the four that are referred to in the bill; and third, extraordinary items. The revised bill before you does not require the reporting of transfers to the provinces because they are not excluded from the spending that is controlled under the act.

En ce qui a trait à la suprématie du Parlement, le comité avait recommandé que, en période de ralentissement économique ou de récession, le Parlement puisse suspendre l'application de la Loi sur le contrôle des dépenses. Le ministère estime que le projet de loi ne mine nullement l'autorité ou la suprématie du Parlement. Toute loi peut être suspendue par le biais d'un vote au Parlement et, par conséquent, aucune modification précise n'a été apportée au projet de loi à cet égard.

En ce qui concerne la recommandation selon laquelle la réduction des recettes devrait s'accompagner de mesures compensatoires, je dirai que le projet de loi C-56 vise à empêcher les augmentations de dépenses de programmes par rapport aux montants fixés dans le budget de février 1991. Par conséquent, aucune modification n'a été apportée relativement aux engagements fiscaux.

En ce qui concerne les critères s'appliquant aux programmes autofinancés, le comité avait formulé une recommandation importante. Le comité avait recommandé que des critères très stricts soient établis pour définir la notion de programme autofinancé admissible. Comme vous le savez, dans l'avant-projet de loi, les programmes autofinancés se composaient de tous les comptes à fins déterminées consolidés, énumérés dans les Comptes publics du Canada; il y en a 26.

La plupart de ces programmes ne comportent pas d'énormes dépenses publiques et, en étudiant le projet de loi, on a décidé de limiter le nombre des programmes autofinancés qui échapperont au projet de loi aux quatre comptes mentionnés dans le projet de loi. Ce sont le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation des prix agricoles, la Caisse de réassurance-récolte et le Régime d'assurance du revenu brut. Ces comptes représentent en fait 99 p. 100 des dépenses incluses. Le ministère et le gouvernement ont pensé qu'il serait facile de limiter l'autofinancement à ces quatre comptes.

Pour ce qui est de la structure de rapport des comptes publics, le comité avait recommandé qu'on établisse une structure de rapport contenant quatre éléments: premièrement, les dépenses des programmes contrôlés; deuxièmement, les dépenses des programmes autofinancés; troisièmement, les postes extraordinaires et, quatrièmement, les transferts aux provinces.

Vous constaterez que l'article 6 du projet de loi que vous avez sous les yeux prévoit que les comptes publics de chaque exercice doivent contenir un relevé, premièrement, des dépenses des programmes ayant fait l'objet d'un rapport au cours de cet exercice; deuxièmement, des dépenses des programmes autofinancés et des quatre autres éléments que je viens de mentionner et qui figurent dans le projet de loi et, troisièmement, les postes extraordinaires. Le projet de loi révisé n'exige pas le rapport des transferts aux provinces car ils ne sont pas exclus de l'application de la loi sur le contrôle des dépenses.

In the draft legislation the government stated that any overspending related to self-financing programs would not need to be offset as premiums would be adjusted accordingly over time. As this proposal appears to have created some confusion, the government has restated the spending control limits to explicitly exclude the four self-financing programs that I mentioned earlier.

In other words, in the previous one, the spending control amounts that were specified under the bill were the total program spending, but any overage or underage for all the self-financing programs would be subtracted from that at the end of each year as one went through it. That, I think, generated some concerns about the complexity. To achieve the same effect but simplify it considerably, we've just subtracted the four specified self-financing programs from the exact amount set out in the February 1991 budget. That is, I think, a considerable simplifying change in the current bill.

The committee also stated that any overspending in one year should be offset in the next fiscal year. The draft legislation also provided any overspending in one year could be made up in future years covered by the bill. The committee was concerned that this was too long a period of time. In the next year, a one-year catch-up was viewed by the government as too disruptive to fiscal planning, and therefore the revised bill before you requires that any overspending be made up within two fiscal years. We think that—

The Chairman: May I stop you there for a moment, because I think there may have been just a bit of confusion about the recommendation. What the committee was concerned with was that there could be a breach of the proposed act and the government could simply ignore it, and then go on to the next year and ignore that, and then go on to the next year and ignore it, and so on.

I appreciate that the wording of the recommendation may have left a little bit to be desired, but in reality what it was saying is that if a breach occurred there was a responsibility on the government, through the minister, to indicate in the following year how it was going to be dealt with. It didn't necessarily say that you had to cut your expenditures exactly that amount that year, but you at least had to provide some way to deal with it and solve it, as opposed to simply ignoring it and letting it drag on to the next year and the next year.

#### • 1945

I only mention that because I think the government, in its response, may have somewhat misinterpreted the intention of the committee. That's just a matter of wording. It wasn't an immediate, absolute hit, but it was a question of saying, you can't ignore this thing. Frankly, the concern amongst committee members was that you ignore it for the five-year duration of the proposed spending control act and then you ignore it for the next year, and so what? There was at least

#### [Traduction]

Dans l'avant-projet de loi, le gouvernement avait déclaré que tout dépassement des plafonds au chapitre des programmes autofinancés ne devrait pas nécessairement être compensé puisque les primes seraient rajustées en conséquence au fil des ans. Puisque cette proposition semble avoir créé de la confusion, le gouvernement a établi de nouveaux plafonds de dépenses excluant explicitement les quatre programmes autofinancés auxquels j'ai fait allusion un peu plus tôt.

En d'autres termes, les plafonds de dépenses prévus dans l'avant-projet de loi représentaient les dépenses totales des programmes, mais tout excédent ou tout déficit pour tous les programmes autofinancés seraient soustraits à la fin de chaque exercice. Je crois que cette mesure a pu sembler très complexe. Pour réaliser le même objectif mais de façon beaucoup plus simple, nous avons soustrait les quatre programmes autofinancés mentionnés du montant prévu dans le budget de février 1991. Nous avons ainsi simplifié considérablement le projet de loi.

Le comité a aussi recommandé que tout dépassement du plafond soit compensé au cours de l'année financière suivante. Selon l'avant-projet de loi, tout dépassement du plafond au cours d'un exercice pouvait être compensé au cours des années suivantes visées par le projet de loi. Le comité craignait que cette période ne soit trop longue. En revanche, le gouvernement estime que l'obligation de se rattraper en une seule année pourrait perturber sérieusement la planification financière. Par conséquent, le projet de loi révisé prévoit que tout dépassement sera compensé dans les deux années financières suivantes. Nous estimons que...

Le président: Si je peux me permettre de vous interrompre, je crois que cette recommandation a créé un peu de confusion. En fait, le comité craignait que le gouvernement n'enfreigne la loi proposée en n'en tenant tout simplement pas compte, puis qu'il fasse de même l'année suivante, et encore l'année suivante et ainsi de suite.

Le libellé de notre recommandation n'était peut-être pas très clair, mais, en fait, ce que nous voulions dire, c'est que, s'il y a violation de la loi, le gouvernement, par l'entremise du ministre, devrait être obligé d'indiquer l'année suivante comment il compte compenser ce dépassement du plafond. Nous ne voulions pas nécessairement dire que le gouvernement devait réduire ses dépenses du même montant la même année, mais qu'il devait à tout le moins indiquer comment il allait s'attaquer au problème. Nous ne voulions pas qu'il puisse simplement ne pas tenir compte de la loi et reporter ce dépassement d'année en année.

Je le mentionne car je crois que le gouvernement, dans sa réponse, a mal interprété les intentions du comité. Ce n'est qu'une question de libellé. Nous ne voulions pas forcer le gouvernement à prendre des mesures immédiates, nous voulions simplement lui dire qu'il ne pouvait négliger ce genre de choses. En toute honnêteté, les membres du comité craignaient que l'on dépasse les plafonds impunément pendant les cinq années visées par la loi proposée sur le

some suggestion that there had to be a reconciliation in saying, we've missed our limit but this is what we're going to do.

Mr. Lynch: Thank you for that clarification. I think we try to get at that general point in three ways with the revisions. First, in any budget you have to indicate how you're going to deal with an overage in that budget for future years. Second, in the revised bill there is now a statement about what happens after 1995–96. This was another concern in the committee's recommendations, that you can just shovel the snow forward and have a big pile at the end and nothing to do with it. What kind of assurance does that give people if they're worried about spending? I think we have a way of dealing with that in the revised bill. Third, one in effect has two years subsequent to a budget to deal with it. Again, it gives a tighter timeframe in the response to an overage on expenditure.

In many ways there was some degree of ambiguity, but there was a sense that we had to tighten up in a couple of areas. We have done that. That was certainly something we heard from public groups in terms of response to it as well, that there is some vagueness in all of those areas.

Another committee recommendation dealt with the definition of emergency. One will see that in the revised bill the three conditions set out must all be met simultaneously in order for an expenditure to be declared exempt under the emergency provisions.

With respect to the definition of good management initiatives, another area where I think the committee saw the usefulness of that exemption but wanted some tighter criteria with respect to how it could be used, the revised bill requires that the President of the Treasury Board certify which expenditures are deemed to be exempt under the definition of good management and state that in either the main estimates or the supplementaries following, when it's done.

The committee also recommended that the Auditor General should specifically be given the responsibility to monitor and report on the government's compliance with the act. As you know, in the draft bill there was no explicit role for the Auditor General. The revised bill requires that the Auditor General report on the government's compliance with the act to Parliament. I think the revised bill is changed, and changed in a way that the committee requested in that regard.

Mr. Chairman, I would note that following the tabling with you of the draft bill, in discussions with the office of the Auditor General, they have suggested some possible clarifying wording that could be added to the bill in this regard. I am sure the Auditor General will mention this to you tomorrow as well. We request that the committee consider the following technical amendments to the revised bill to clarify certain definitions in the Auditor General's role. I will read them briefly to you. A number are very technical.

#### [Translation]

contrôle des dépenses, et encore l'année suivante. Nous voulions simplement indiquer que le gouvernement devrait être obligé de reconnaître qu'il avait dépassé le plafond et de révéler ce qu'il comptait faire pour compenser ce dépassement.

M. Lynch: Merci pour cette mise au point. Nous avons tenté de répondre à cette préoccupation de trois façons. Premièrement, dans tout budget, vous devez indiquer comment vous allez traiter de tout excédent budgétaire au cours des années suivantes. Deuxièmement, le projet de loi révisé comporte une phrase sur ce qui se passera après 1995–1996. Le comité s'était inquiété aussi du fait que l'on pouvait se contenter d'empiler la neige un peu plus loin et de faire comme si elle n'existait pas. Est-ce là le genre de garantie que nous voulons donner à la population qui s'inquiète des dépenses? Je crois que nous avons réglé ce problème dans le projet de loi révisé. Troisièmement, le gouvernement a deux ans pour compenser un dépassement des plafonds. Ainsi, le temps dont dispose le gouvernement est limité.

À bien des égards, il y avait de l'ambiguïté, et nous avons cru bon de préciser quelques aspects. C'est ce que nous avons fait. Certainement, des groupes d'intérêts nous avaient indiqué que ces éléments étaient plutôt vagues.

Une des recommandations du comité portait sur la définition d'état d'urgence. Vous constaterez que le projet de loi révisé prévoit que les trois conditions doivent être respectées simultanément pour qu'une dépense soit permise aux termes des dispositions d'urgence.

En ce qui a trait à la définition d'initiative de saine gestion, un domaine où le comité estimait, je crois, qu'une exemption serait utile mais que les critères devraient être resserrés, le projet de loi révisé prévoit que les dépenses constituant des initiatives de saine gestion seront identifiées comme telles par le président du Conseil du Trésor dans le Budget des dépenses principal ou le Budget des dépenses supplémentaire.

Le comité a aussi recommandé que le vérificateur général soit chargé de veiller au respect de la loi par le gouvernement et de faire rapport à ce sujet. Comme vous le savez, l'avant-projet de loi ne prévoyait aucun rôle précis pour le vérificateur général. Le projet de loi révisé exige du vérificateur général qu'il fasse rapport au Parlement sur le respect de la loi par le gouvernement. Je crois que cette modification au projet de loi répond à la demande du comité.

Monsieur le président, j'aimerais souligner que, après avoir déposé auprès de votre comité l'avant-projet de loi, je me suis entretenu avec les fonctionnaires du Bureau du vérificateur général, qui m'ont suggéré un libellé plus clair sur le rôle du vérificateur général. Nul doute que le vérificateur général lui-même vous le mentionnera demain. Nous demandons au comité d'étudier les modifications de forme suivantes qui, si elles sont apportées au projet de loi révisé, clarifieront certaines définitions du rôle du vérificateur général. Je vous les lis brièvement. Certaines ne sont que des modifications de forme.

The first request is that clause 2 be amended by striking out lines 5 to 12 on page 2 and substituting the following—and this, I think, is truly a technical change:

charge in respect of a net budgetary expenditure, as shown in the statement of revenues and expenditures of the government for that year

I think that is purely a definition. It keeps the definition closer to what the Auditor General is used to using in other of his reporting conventions.

As well, we suggest that clause 6 be amended by striking out line 33 on page 7 and substituting the following:

in paragraphs (a) to (g) of the definition

Again, this a technical amendment.

I think the most substantive one, Mr. Chairman, is that clause 8 be amended by striking out lines 25 to 34 on page 8 and substituting the following:

8. In auditing the Public Accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1) and shall give an opinion, with any reservation that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year.

• 1950

He felt that wording gave him a greater, more consistent reporting relationship to Parliament than the slightly more limited language before. I can repeat that for you if you want, because I think the three changes are the only substantive ones.

The Chairman: I'm sure the Auditor General will provide those to us tomorrow.

Mr. Lynch: If I can just repeat that to you:

8. In auditing the Public Accounts of Canada

—and the Public Accounts of Canada will now include the reporting conventions you asked for in your recommendations—

the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in subsection 6(1)

—that basically deals with spending control limits; so that's that part—

and shall give an opinion, with any reservation that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceding year.

The ninth recommendation the committee had was on the timeframe for legislation. The committee recommended the legislation remain in force until such time as the debt-to-GDP ratio reached an acceptable level. I guess one of our concerns was that there is no unanimity yet on what an acceptable debt-to-GDP ratio is.

#### [Traduction]

Il est proposé tout d'abord que l'article 2 du projet de loi soit modifié par substitution, aux lignes 8 à 15, page 1, de ce qui suit—et je crois qu'il s'agit là simplement d'une modification de forme:

budgétaire nette pour un exercice, inscrite dans l'état des recettes et dépenses de l'État pour l'exercice

Ce n'est là qu'une définition qui correspond plus étroitement aux conventions de rapport qui s'appliquent déjà au vérificateur général.

Il est également proposé que l'article 6 du projet de loi soit modifié par substitution, à la ligne 17, page 7, de ce qui suit:

c) les dépenses visées aux alinéas a) à g)

Encore une fois, il s'agit d'une modification de forme.

Le changement le plus substantiel, monsieur le président, est celui que l'on se propose d'apporter à l'article 8 par substitution, aux lignes 21 à 30, page 8, de ce qui suit:

8. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1) et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.

Ainsi, le vérificateur général était d'avis que sa relation hiérarchique avec le Parlement serait plus conforme à la réalité que selon le libellé plus limité du projet de loi non modifié. Je peux le répéter, si vous le désirez, car ces trois changements sont les seuls qui soient importants.

Le président: Je suis certain que le vérificateur général nous les fournira demain.

M. Lynch: Permettez-moi de le répéter:

8. Dans sa vérification des comptes du Canada

...et les comptes du Canada inclueront dorénavant les conventions de rapport que vous aviez demandées dans vos recommandations...

le vérificateur général examine le relevé visé au paragraphe 6(1)

...cela porte essentiellement sur les plafonds de contrôle des dépenses; c'est donc là le premier aspect. . .

et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.

La neuvième recommandation du comité traitait du calendrier prévu par le projet de loi. Le comité a recommandé que la Loi sur le contrôle des dépenses demeure en vigueur tant que le ratio d'endettement par rapport au PIB ne serait pas revenu à un niveau acceptable. Nous nous inquiétons de l'absence d'unanimité quant à ce que constitue un ratio d'endettement acceptable.

Finance

[Text]

The Chairman: That's why we didn't tell you.

Mr. Lynch: I'm not sure we came back with a forecast that would make you any more secure.

The Chairman: We're not totally stupid here, you know.

Mr. Lynch, it depended on how much snow you shovelled forward. That was the concern. We were saying if you shovelled too much snow forward, to use your words, you might have to keep it going longer.

Mr. Lynch: I'm sure you would. As a result, the revised bill specifies that the Minister of Finance, in the 1994 budget, should recommend whether the act will be extended beyond the 1995–96 fiscal year or not, and that in the 1995–96 fiscal year—in fact, within the following two years—one has to meet any overage accumulated with respect to the proposed spending control act.

So in political terms, the government of the day, in bringing forward the 1994 budget, has to state its intentions concerning the spending control act past the 1995–96 fiscal year, and in bringing down the budget for 1995–96, one essentially has to make up, in a two-year timeframe, the overage one has accumulated on the spending.

The Chairman: That will nicely tie the hands of whomever the Minister of Finance is at that time, after the next election.

Mr. Lynch: Those are the main changes in the revised bill relative to the draft bill you looked at.

The Chairman: You didn't get into this, but I would like to get you to explain how some of the numbers have changed. The fact that you have made some changes to the bill in what is included and what is not included has made some changes to the overall numbers, and that has created some confusion, I think it is fair to say, about whether or not the spending control act now allows more spending or less spending. Those of us who are very knowledgeable about the numbers understand it really didn't change, but I would like you to elaborate on the changes in the numbers because of the changes in the definitions.

Mr. Lynch: Certainly, Mr. Chairman. In the budget, on page 103, table 3.11, we set out the spending control act limits as set out in the February 1990 proposed and the February 1991 budget and included in the draft bill the committee looked at. Then from that we subtracted the four self-financing programs that are now excluded from the limit but that were effectively excluded before too, because any movement relative to the track set out in that budget would be exempt from the application of the proposed act. So if you take the program spending line that was put out in that budget...

I will give you an example for 1991–92. The total program spending for 1991–92 set out in the February 1991 budget, and the limit for program spending in the draft bill, was \$115.8 billion, and the four self-financing programs that are exempt

[Translation]

Le président: C'est pourquoi nous n'en avons pas parlé.

M. Lynch: Je ne suis pas sûr que nous pourrions vous donner des prévisions qui vous rassureraient.

Le président: Nous ne sommes pas stupides à ce point, vous savez.

Monsieur Lynch, cela dépendait de la quantité de neige que vous empiliez un peu plus loin. C'est ce qui nous préoccupait. Pour employer votre expression, nous estimions que si le gouvernement empilait trop de neige, il faudrait que la loi sur le contrôle des dépenses s'applique plus longtemps.

M. Lynch: Cela ne fait pas de doute. Par conséquent, le projet de loi révisé précise que le ministre des Finances, dans son budget de 1994, devra présenter une recommandation au Parlement sur l'application de la loi sur le contrôle des dépenses au-delà de l'année financière 1995-1996, et que, au cours de l'année 1995-1996—en fait, au cours des deux exercices suivants—il faudra compenser tous les dépassements qui se seraient accumulés jusque-là.

Par conséquent, du point de vue politique, le gouvernement qui sera au pouvoir à ce moment-là devra exprimer ses intentions dans le budget de 1994 concernant l'application de la loi sur le contrôle des dépenses au-delà de l'exercice 1995-1996 et, dans son budget de 1995-1996, il devra s'assurer de compenser dans les deux années suivantes tous les dépassements qui se seraient accumulés.

Le président: Celui qui occupera le poste de ministre des Finances à ce moment-là, après les prochaines élections, aura les mains liées.

M. Lynch: Ce sont là les principaux changements qui ont été apportés au projet de loi révisé par rapport à l'avant-projet de loi que vous avez étudié.

Le président: Vous n'en avez pas parlé, mais j'aimerais que vous expliquiez pourquoi certains chiffres ont changé. Étant donné que vous avez apporté des modifications à ce qui est inclus et à ce qui est exclus, les chiffres ont changé, et je crois que cela a entraîné une certaine confusion et que certains se demandent maintenant si la loi sur le contrôle des dépenses permet davantage ou moins de dépenses. Ceux qui connaissent bien les chiffres savent qu'ils n'ont pas vraiment changé, mais j'aimerais que vous nous expliquiez les changements qui ont été apportés aux chiffres par suite des modifications apportées aux définitions.

M. Lynch: Volontiers, monsieur le président. Dans le budget, au tableau 3.11 de la page 103, on trouve les plafonds de dépenses selon le budget de février 1990 et de février 1991, et tels qu'ils figuraient dans l'avant-projet de loi qu'a étudié le comité. Nous en avons soustrait les quatre programmes autofinancés qui sont maintenant exclus de l'application de la loi sur le contrôle des dépenses, mais, en fait, ils en étaient déjà exclus, car tout mouvement relatif à la voie fixée par ce budget était exclu de l'application de la loi proposée. Par conséquent, si vous regardez la ligne indiquant les dépenses de programmes figurant dans ce budget...

Je vous donne un exemple pour 1991-1992. Le total des dépenses de programmes pour cet exercice financier, tel que fixé par le budget de février 1991, et le plafond des dépenses figurant dans l'avant-projet de loi, était de 115,8 milliards de

from the bill total \$18.6 billion. So that takes you down to \$97.2 billion. That is the revised limit. That provides the same ceiling limit on spending as the \$115.8 billion, because any movement in the four self-financing programs, movement above the track or below, was automatically either subtracted from or added to those limits.

#### • 1955

The numbers are exactly the same in a program spending control sense as they were before. There has been some confusion, because if you calculate the growth rates, the growth rates over the four years in the February 1991 program spending limits were 3.1%. If you calculate the growth rates once you subtract off four self-financing programs, it turns out to be about 3.5%. But there is no change. It is, in fact, just an arithmatic change in the base that the growth rates are calculated from. They are exactly comparable numbers. There has been no change in the effective numbers that the control is applied to.

The Chairman: The only other thing I would like you to address, then, before I invite members to question you, is the question of provincial transfer payments.

Obviously, in terms of the federal government's total expenditure, provincial transfer payments are pretty significant and it was an issue for the committee. We received representations on both sides of the equation, so I think it is fair to say there was no clear opinion as to how those should be handled. I wonder if you could indicate the department's thinking on that.

Mr. Lynch: I think they certainly understand both sides of it, but I guess one of our primary concerns in approaching the issue of the spending control is that if it is not a fairly inclusive number, if it doesn't cover broadly most of the category of program spending, then it increasingly loses its credibility and its usefulness in terms of giving the sense that overall spending is controlled.

The self-financing programs were excluded because there was certain logic to them. They have their own premium structure and they do balance in a net sense over time. Therefore, they were subtracted for that basis.

With regard to the rest of program spending, the view was that you should include it. The key is that if you are going to try to give assurance to Canadians that there is a control on program spending, then in fact it is hard to say that it is only part of program spending. There was logic for excluding the four self-financing programs, but there was not an obvious logic for excluding other parts. Once you exclude one part, why not another part? In effect, you are then not applying an overall control on program spending.

With the self-financing programs excluded, 85% of program spending is included in the strict level controls in that 60% of overall budgetary expenditure. If one were to exclude the transfers to the provinces, it would drop those numbers down to about 65% for program spending and much less than that for budgetary spending.

#### [Traduction]

dollars, et les quatre programmes autofinancés qui ne sont pas visés par la loi totalisent 18,6 milliards de dollars. Cela vous donne donc 97,2 milliards de dollars. Il s'agit donc du nouveau plafond des dépenses, de 115,8 milliards de dollars. Par conséquent, les chiffres ne sont pas différents, étant donné que tout mouvement dans les quatre programmes autofinancés, qui implique des dépassements ou des déficits a été automatiquement soustrait de ce plafond ou ajouté.

Les chiffres sont, par conséquent, restés les mêmes si l'on s'en tient à la question du plafonnement des dépenses. Cela a occasionné une certaine confusion car le taux de croissance pour les quatre années prévues en février 1991 pour les limites de dépenses de programmes était de 3,1 p. 100. Si l'on calcule ce taux de croissance après avoir soustrait les quatre programmes autofinancés, on en arrive à environ 3,5 p. 100. Il n'y a donc pas de changement; on est simplement parti d'un autre point de référence pour calculer le taux de croissance. Mais il n'y a pas eu de changements dans les chiffres réels auxquels le plafonnement s'applique.

Le président: J'aimerais que vous nous parliez maintenant d'une dernière question, les paiements de transfert aux provinces, avant de donner la parole aux députés.

Ces paiements de transfert aux provinces représentent une grosse dépense pour le gouvernement fédéral; c'est une question sur laquelle le comité s'est longuement penché. Nous avons reçu des témoignages opposés, et il est clair que l'on ne nous a pas donné d'avis précis sur la façon de traiter cette question. Pourriez-vous nous dire quel est le point de vue du ministère sur la question.

M. Lynch: Le ministère comprend certainement le pour et le contre, mais notre façon de penser est la suivante: si les chiffres n'incluent pas un maximum de programmes, la majorité d'entre-eux, ce programme de limitation des dépenses publiques perd alors de sa crédibilité parce qu'il n'est pas alors possible de croire qu'il permet de limiter toutes les dépenses.

Les programmes d'autofinancement ont été exclus pour des raisons compréhensibles; en effet, ces programmes sont fondés sur le versement de certaines primes et, sur une certaine période, un certain équilibre s'instaure. C'est la raison pour laquelle ils ont été exclus des dispositions de la loi.

En ce qui concerne le reste des programmes, on a pensé qu'il faudrait les inclure car, si l'on veut rassurer les Canadiens que l'on est en train de limiter les dépenses publiques, il faut s'en prendre à toutes les dépenses. Il était logique d'exclure les quatre programmes autofinancés, mais illogique d'exclure d'autres dépenses. De plus, où s'arrêter? Cela irait à l'encontre d'un programme efficace de limitation des dépenses de programmes.

Une fois les programmes autofinancés exclus, 85 p. 100 des dépenses de programmes sont inclus, ce qui représente 60 p. 100 de toutes les dépenses budgétaires. Si l'on devait exclure les paiements de transfert aux provinces, ces chiffres tomberaient à 65 p. 100 pour les dépenses de programme, et encore bien au-dessous de ce chiffre pour les dépenses budgétaires.

The Chairman: This is perhaps a technical question. In the 1991 fiscal year you show, from the spending control act, a minus \$18.6 billion to remove the self-financing programs; however, we add, I guess where we compare to program spending from the budget of 1992, total adjustments of \$19.534. Perhaps you could explain that difference.

Do you know where I am at?

Mr. Lynch: Yes. It is table 3.11

The Chairman: Exactly.

Mr. Peter DeVries (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): In the budget there is a reconciliation. It is further back, on page 111, which basically says that the deficit for 1991–92 is somewhat higher than we expected at the time of the 1991 budget, and that a large part of it comes about because of the impact of the change in the economic environment on the tax basis as well as on certain components of program spending, the most important one being unemployment insurance benefits.

So what has happened between the February 1991 budget and the February 1992 budget is that unemployment insurance benefits are, according to the table on page 111, roughly \$1 billion higher than they were forecast at the time of the February 1991 budget, and that accounts for the bulk of that change between 1991 and 1992, as you see on the spending control table.

• 2000

The Chairman: Mr. Gray, do you have questions?

Mr. Gray (Windsor West): I have a brief from the Canadian Federation of Agriculture and the brief is an updating of the brief they submitted earlier. They ask a number of specific questions. I thought perhaps I would put some of these questions and the officials' answers on the public record.

The Canadian Federation of Agriculture asks:

If a given program is more costly over one year, exceeding the 3% limit, will it be necessary to reduce expenditures in the following year? in that program or in others?

You have answered that in part by the two-year make-up period rather than one year, but is the necessity of reducing expenditures to be applied to that program or in others?

Mr. Lynch: Mr. Gray, nothing in the bill says you apply it to the program that in fact runs over. All one has to do is globally reduce spending to, in a sense, keep within the program spending limits.

Mr. Gray: The CFA asks next:

What guarantees will there be that agricultural programs not exempt from the Spending Control Act will not suffer from budget cuts as a result of other sector programs exceeding their budgetary limits for economic or political reasons?

[Translation]

Le président: Il s'agit peut-être d'une question d'ordre technique, mais dans les plafonds de dépenses selon le budget de février 1991, vous indiquez pour les dépenses de programmes un rajustement de 18,6 milliards de dollars. Cependant, lorsque nous les comparons au budget de 1992, les rajustements totaux sont de 19,534. Vous pourriez peut-être nous expliquer la différence.

Savez-vous à quoi je me réfère?

M. Lynch: Au tableau 3.11.

Le président: Oui.

M. Peter DeVries (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances): On tient compte de cela dans le budget et on y explique que le déficit pour 1991-1992 était plus élevé que ce à quoi on s'attendait au moment du budget de 1991, en grande partie à cause des changements dans l'environnement économique, notamment à cause des modifications dans l'assiette fiscale et dans certaines composantes des dépenses de programmes, dont la plus importante concerne les prestations d'assurance-chômage.

Ce qui s'est donc passé entre le budget de février 1991 et celui de 1992, c'est que les prestations d'assurance-chômage ont été d'environ 1 milliard de dollars plus élevées que prévu au moment du budget de 1991, ce qui explique les changements que vous pouvez voir dans le tableau qui porte sur les plafonds des dépenses.

Le président: Monsieur Gray, avez-vous des questions?

M. Gray (Windsor-Ouest): J'ai ici un mémoire de la Fédération canadienne de l'agriculture, qui met à jour son mémoire précédent. Dans celui-ci, la Fédération pose différentes questions. J'ai pensé poser ces questions moi-même afin de faire consigner au compte rendu les réponses officielles des fonctionnaires.

La Fédération canadienne de l'agriculture pose la question suivante:

Si un programme donné coûte davantage au cours d'une année et occasionne le dépassement du plafond de 3 p. 100, sera-t-il nécessaire de réduire les dépenses au cours de l'année suivante pour ce programme ou pour d'autres?

Vous avez répondu en partie à cette question en nous disant que la période de rattrapage était de deux ans et non d'un an. Pourriez-vous nous dire cependant si les restrictions de dépenses s'appliqueront à ce même programme ou à d'autres?

M. Lynch: Monsieur Gray, rien dans le projet de loi ne prévoit que l'on retirera ces fonds du programme qui a fait l'objet d'un dépassement de coût. Tout ce qu'il faut faire, c'est réduire globalement les dépenses pour s'en tenir aux limites voulues.

M. Gray: La FCA pose ensuite la question suivante:

Quelle garantie avons-nous que les programmes agricoles non exemptés de l'application de la Loi limitant les dépenses publiques ne souffriront pas de restrictions budgétaires parce que d'autres programmes dépassent les limites budgétaires pour des raisons économiques ou politiques?

Mr. Lynch: I guess consistent with the answer I gave you, there are no guarantees. The fact that program spending can't go above the limits—nothing in the bill prescribes how one makes up for an overage and therefore the government, in putting forward a budget in response to an overage, has to decide where it thinks one has to reduce spending to remain consistent with the spending control act.

Mr. Gray: Next the federation asks:

Under which provision of the Act will the federal government funding to the Canadian Wheat Board for pooling purposes be considered? in the emergency clause? in an amendment to the Spending Control Act?

Mr. DeVries: I guess different answers can be given to that one. Depending upon whether it relates to a prior year adjustment, then it could be considered exempt under one of the provisions of the bill. So if it relates to the 1990 crop year and the money was to be paid out in 1991–92 or 1992–93, then there could be an exemption exercised under that provision of the bill.

Mr. Gray: The provision being that-

Mr. DeVries: If it relates to something that happened—

Mr. Gray: Before the control period.

Mr. DeVries: —before the control period or before the control act came into place.

Mr. Gray: What about within the control period?

Mr. DeVries: Within the control period, as Mr. Lynch said, there could very well have to be offsets in order to keep within the spending limits. There's no exemption for that type of payment.

Mr. Gray: So you wouldn't say this is covered by the definition of emergency?

Mr. DeVries: Not under this case here. I would not interpret it as such, no.

Mr. Gray: The federation asks:

Why is NISA not included in the list of self-financing programs? Will it be considered under the new policy initiatives/enrichments provision?

Mr. DeVries: Under the current NISA program, the government pays premiums to that program just as the other two participants to that plan pay. Those premium payments are part and parcel of the overall spending control limits. They're included as part of that limit. If the government were to enhance the premiums or enhance the policy with respect to NISA, then there would have to be an offset found elsewhere in order to keep within the spending limits.

Mr. Gray: So there's no exemption at least for the portion of NISA that could be financed by the premiums paid by other than the federal government?

Mr. DeVries: One of the things on that, Mr. Gray, is that the government's contribution to those self-financing programs, as a participant to those programs, is not exempt under the spending control act legislation the way it is written, which means that with respect to NISA, with respect to GRIP, the government as a member of that program is required to pay certain premiums to that program.

[Traduction]

M. Lynch: Je me répète, il n'y a aucune garantie. Les dépenses de programmes ne peuvent dépasser les limites, mais rien dans le projet de loi ne dit comment rectifier un dépassement; par conséquent, le gouvernement, lorsqu'il établit un budget suite à un dépassement de coût, doit décider des programmes où les dépenses seront réduites, et ce, pour tenir compte de la Loi limitant les dépenses publiques.

M. Gray: Voici la question suivante de la fédération:

De quelle disposition de la loi relèveront les fonds versés par le gouvernement fédéral à la Commission canadienne du blé pour les opérations de mise en commun: de l'article sur l'état d'urgence ou d'un amendement à la Loi limitant les dépenses publiques?

M. DeVries: Je suppose que l'on pourrait donner différentes réponses à cette question. S'il s'agit d'un rajustement par rapport à l'année précédente, ce financement pourrait être considéré comme exempté aux termes d'une des dispositions du projet de loi. S'il s'agit d'un financement pour la campagne agricole de 1990 et que les fonds devaient être versés en 1991–1992 ou 1992–1993, une exemption pourrait être prévue aux termes des dispositions du projet de loi.

M. Gray: De quelles dispositions...

M. DeVries: Il doit s'agir d'un financement intervenu...

M. Gray: Avant la période de limitation des dépenses.

M. DeVries: Oui, ou avant que la loi n'entre en vigueur.

M. Gray: Et pendant la période de limitation des dépenses?

M. DeVries: Comme M. Lynch l'a dit, il devrait peut-être y avoir des compensations pour rester dans les limites des dépenses. Rien n'est prévu en guise d'exemption pour ce genre de paiement.

M. Gray: Et cela n'est pas prévu dans la définition d'état d'urgence?

M. DeVries: Pas dans ce cas-ci. Ce n'est en tout cas pas mon interprétation.

M. Gray: La fédération pose ensuite la question suivante: Pourquoi le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) n'est-il pas inclus dans la liste des programmes autofinancés? Le sera-t-il dans le cadre des nouvelles initiatives?

M. DeVries: Dans le cadre du programme CSRN actuel, le gouvernement verse des primes au même titre que les deux autres participants. Ces versements de primes relèvent du programme général de limitation des dépenses. Si le gouvernement devait augmenter les primes ou appliquer une politique plus favorable en ce qui concerne le CSRN, il faudrait prévoir une compensation dans d'autres programmes pour rester dans les limites des dépenses.

M. Gray: Et il ne pourrait y avoir d'exemption pour la partie de ce compte financée grâce aux primes des autres intervenants à l'exception du gouvernement fédéral?

M. DeVries: La contribution du gouvernement à ces programmes autofinancés n'est pas exemptée au titre de la Loi limitant les dépenses publiques, et dans le cadre du CSRN, comme d'ailleurs dans celui du RARB, le gouvernement, qui participe au financement, est tenu de verser un certain montant de primes.

If, however, there is a deficit in the account, so to speak, whereby the payments out of the account are greater than the premiums that go into the account, the government then, under the legislation for these self-financing programs, will advance the amount to cover that deficit. That deficit then, in time, will be adjusted or be recouped through adjustments to the premiums. So under the bill it's the advance that's exempt, not the premiums.

• 2005

Mr. Gray: Possibly I'm showing my lack of knowledge here, but are you saying that when we talk about the agricultural commodity stabilization accounts, the Crop Reinsurance Fund and the Gross Revenue Insurance Plan, which are totally exempt as being self-financing under this bill, there are no premiums paid by the government?

Mr. DeVries: No. What is exempt under this bill is the advance the government would give to these accounts in order to cover temporary shortfalls. The premium the government pays to these accounts is not exempt under this bill.

Mr. Gray: So the statement that these three agricultural programs are exempt from the proposed spending control act is not totally correct.

Mr. DeVries: It is the advances the government makes to those self-financing programs to cover deficits as specified by the current legislation, or the proposed legislation, that are exempt from the bill.

Mr. Gray: Under which provision of the bill will all the newly accepted farm financing and management programs appear?

Mr. DeVries: Any other new ones would be part and parcel of the spending control limits.

Mr. Gray: The federation asks:

Does the emergency clause provision include agriculture? What are considered to be external shocks?

Mr. Lynch: Let me just find the definition that we have of emergency.

Mr. Gray: I suppose you have an answer.

Mr. Lynch: Yes.

Mr. Gray: The definition of emergency is given in paragraph (a):

"emergency" means an urgent and critical situation that

(a) is caused by drought, earthquake, fire, flood, storm, act of intimidation or coercion, threat to the security of Canada, real or imminent use of force or violence, war, armed conflict, accidental or other occurrence,

(b) is so severe, or of such of severity in its effect on life, property, the economy of Canada or a region thereof or on the environment, as to constitute a matter serious national concern

I suppose (b) would cover some action by another government.

#### [Translation]

Si le compte est déficitaire, c'est-à-dire si les prestations sont plus importantes que les primes, le gouvernement est tenu, dans le cadre des programmes autofinancés, d'avancer la différence. Cette différence sera par la suite rajustée ou récupérée en augmentant les primes. Par conséquent, dans le cadre du projet de loi, ce sont les avances qui sont exemptées et non les primes.

M. Gray: Je vais peut-être faire étalage de mon ignorance, mais voulez-vous dire que dans le cas du Compte de stabilisation des prix agricoles, de la Caisse de réassurance-récolte et du RARB, qui sont totalement exemptés puisqu'il s'agit de programmes autofinancés, aucune prime n'est versée par le gouvernement?

M. DeVries: Non. Ce qui est exempté, c'est l'avance que consentirait le gouvernement à ces comptes pour couvrir les déficits temporaires. La prime versée par le gouvernent à ces comptes n'est pas exemptée aux termes de la loi.

M. Gray: Par conséquent, il n'est pas tout à fait exact de dire que ces trois programmes agricoles sont exemptés des dispositions de la Loi limitant les dépenses publiques.

M. DeVries: Ce sont les avances consenties par le gouvernement à ces programmes autofinancés, lesquelles sont destinées à couvrir les déficits prévus dans la loi actuelle ou dans le projet de loi, qui sont exemptées.

M. Gray: De quelles dispositions de la nouvelle loi relèveront tous les programmes de financement et de gestion agricoles nouvellement adoptés?

M. DeVries: Ils relèveront des dispositions concernant la limitation des dépenses publiques.

M. Gray: La question suivante de la fédération est celle-ci:

La question portant sur l'état d'urgence s'applique-t-elle à l'agriculture; pourrait-on définir en quoi consiste des chocs extérieurs?

M. Lynch: J'aimerais me reporter à la définition d'état d'urgence dans le projet de loi.

M. Gray: Je suppose que vous avez une réponse.

M. Lynch: Oui.

M. Gray: La définition du terme «état d'urgence» figure parmi les définitions, à la page 2:

«état d'urgence» Situation critique à caractère d'urgence. ...

notamment sécheresse, tremblement de terre, incendie, inondation, tempête, acte d'intimidation ou de coercition, menace envers la sécurité du Canada, usage effectif ou imminent de la force ou de la violence, guerre, conflit armé ou accident...

d'une gravité telle, ou dont les effets sur la vie humaine, les biens matériels, l'environnement ou l'économie du Canada ou d'une de ses régions sont d'une gravité telle, qu'il constitue un sujet d'inquiétude nationale grave.

Je suppose que cette deuxième partie pourrait porter sur les actes perpétrés par un autre gouvernement.

Mr. Lynch: I think, Mr. Gray, the answer has to be that you would have to consider each case on its own merit, and this provides legal interpretation of what an emergency is. I think one can envisage cases that could be included and ones that couldn't. I think you would have to look at each case very specifically on its own merits.

Mr. Gray: And paragraph (c) states:

(c) is declared by order of the Governor in Council to be an emergency for the purposes of this Act;

Mr. Lynch: Well, paragraph (c) is an "and" clause, Mr. Gray, so in fact, it's (a) and b).

Mr. Gray: Oh, I'm sorry, you're right, it's (a) and b).

Mr. Lynch: That's right.

 $\mbox{Mr. Gray:}$  And (a) and (b) have to apply, and there has to be a declaration—

Mr. Lynch: Yes. In fact, one of the recommendations of the committee was the concern that the emergency clause was too interpretive previously, and so in the revised bill we've argued, and I've said in my opening remarks, that all three in a sense have to apply simultaneously; in other words, (a) and (b), and the Governor in Council has to declare it to be an emergency "for the purposes of this Act".

Mr. Gray: I don't expect you to answer this because you're officials, but if, say, two months before the end of the term of Parliament the current government is still at 11% in the polls, I'm wondering whether that could be—

The Chairman: That would be an emergency. Quite clearly.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Gray: Let me move on very quickly, Mr. Chairman. The federation says that agricultural program spending is very difficult to forecast due to the variability in the marketplace. The question to be asked is why the 1991 budget is considered to be "the appropriate reference period or the base amount" and which increases will be based? What do you say to that?

Mr. Lynch: In a sense, one has to start with a certain benchmark, and one of the concerns in putting together spending control limits that we had, particularly looking to the American Budget Enforcement Act, was the fact that the Budget Enforcement Act, in a sense, is revised for changes in the forecast, a wide number of changes in inflation and other variables, and the view is that if you have that many exemptions and that much "automaticity", there really is no spending control inherent in it.

[Traduction]

M. Lynch: Je crois qu'il faudrait, monsieur Gray, étudier chaque cas séparément pour en arriver à une interprétation juridique d'un état d'urgence. On peut envisager des cas qui pourraient être inclus dans cette définition et d'autres qui ne le seraient pas. Il faudrait donc étudier chaque cas séparemment.

M. Gray: On lit également dans la définition d'état d'urgence que cette situation critique doit être

déclarée, pour l'application de la présente loi, comme telle, par décret du gouverneur en conseil.

M. Lynch: Il faut par conséquent tenir compte des trois composantes de cette définition.

M. Gray: Il faut tenir compte non seulement de l'événement mais également de sa gravité; il faut donc tenir compte des deux ensemble

M. Lynch: Effectivement.

M. Gray: Ces deux conditions doivent s'appliquer en même temps et de plus il faut que cette situation soit déclarée. . .

M. Lynch: Oui. Le comité dans ses recommandations avait d'ailleurs dit que l'article portant sur l'état d'urgence était un article d'interprétation, et que cela ne convenait pas. Dans la nouvelle version du projet de loi nous avons décidé, et je l'ai dit dans mes remarques d'ouverture, que les trois conditions devaient s'appliquer simultanément; il faut donc avoir à la fois un événement prévu dans le projet de loi, qui soit d'une gravité telle... et que cette situation critique à caractère d'urgence soit déclarée comme telle pour l'application de la loi par le gouverneur en conseil.

M. Gray: Je ne m'attends pas à ce que vous répondiez à cette question étant donné que vous êtes des fonctionnaires, mais, si deux mois avant la fin de son mandat, le gouvernement actuel ne jouit toujours que de 11 p. 100 d'appui de la population d'après les sondages, pourrait—on dire qu'il s'agit là...

Le président: Ce serait un état d'urgence, certainement.

Des voix: Oh!

M. Gray: Je termine rapidement, monsieur le président. Selon la fédération, les dépenses de programmes agricoles sont très difficiles à prévoir, étant donné les fluctuations sur le marché. La question que l'on se pose est celle de savoir pourquoi le budget de 1991 est considéré comme période de référence? Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

M. Lynch: Il faut bien commencer quelque part et adopter un point de référence. Le modèle américain, conformément à l'American Budget Enforcement Act, prévoit des rajustements suite à des modifications dans les prévisions, à des changements dans la situation de l'inflation et à toute autre sorte de variable. À notre avis, prévoir autant d'exemptions automatiques possibles, c'est aller à l'encontre d'un véritable contrôle des dépenses publiques.

Finance

[Text]

• 2010

So the view is in effect to put limits out, have those limits inclusive limits, and have them non-variable to the forecast changes. That was the basis on which we put it out in the February 1991 budget, and we held to those limits in the bill before you.

Mr. Gray: I have two other questions. I think the next one has in effect been answered. What would be the effect on total agricultural program spending of an increase in the existing program or a new program? Does the introduction of a new program automatically imply an adjustment in the agricultural spending envelope?

Mr. Lynch: The answer is that it would not automatically imply an adjustment to any specific envelope. If the introduction of a new program moved the spending above the limits set out in the spending control act, then the government would have to respond in the way prescribed in the bill.

Mr. Gray: Finally, the federation asks:

where would existing and potential national transportation policies, including the Western Grain Transportation Act, the Feed Freight Assistance Program and the Minimum Compensatory Rates, fit in the new legislation?

Mr. Lynch: As I said, Mr. Gray, and as Mr. DeVries mentioned, other than the four specified self-financing funds that are excluded from total program spending, everything is included in the bill limits.

Mr. Gray: Yes, and of course, this is subject to the Minister of Finance specifically moving an amendment to the proposed act, and subject in general, as you pointed out in your reply to the committee report, to the overall supremacy of Parliament.

Mr. Lynch: That's correct.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Let me ask a few small questions first and then get to some bigger ones.

You're talking about something I had not realized in our previous discussion of this proposed legislation, that in fact the premiums under GRIP would be subject to the spending control limits. Is that correct?

Mr. DeVries: That's correct. I'm surprised, actually, because if you check the last time we appeared before this commitee, that was made specifically clear in answer to a question from one of the members. So I think it's on record.

Mr. Langdon: So if I refer here to the definition of "program spending", paragraphs (c) and (d), expenditures made under subsection 13(3) of the Farm Income Protection Act and expenditures under subsection 17(1) of the Farm Income Protection Act: what do those two refer to?

Mr. DeVries: Those are actually the advances in order to cover deficits in the accounts, and those are the deficits that would be recouped through premium rate changes in the future.

[Translation]

Par conséquent, nous avons pensé qu'il fallait prévoir des plafonds qui engloberaient les différentes activités, plafonds qui ne varieraient pas pour tenir compte des modifications dans les prévisions. C'est la raison pour laquelle nous avons prévu ces limites dans le budget de 1991 et nous nous sommes tenus à ces limites dans le projet de loi à l'étude.

M. Gray: J'aimerais vous poser deux autres questions. En fait, vous avez déjà répondu à la question suivante. Quel serait l'effet d'une augmentation du programme existant ou d'un nouveau programme sur les dépenses de programmes agricoles? L'introduction d'un nouveau programme signifie-t-il automatiquement un rajustement à l'enveloppe des dépenses agricoles?

M. Lynch: Pas automatiquement. Si l'introduction d'un nouveau programme crevait le plafond prévu dans la loi, le gouvernement devrait alors réagir conformément aux dispositions de celle-ci.

M. Gray: La dernière question de la fédération est la suivante:

À quel régime seraient soumises les politiques nationales existantes et futures en matière de transport, y compris celles qui relèvent de la Loi sur le transport des grains de l'Ouest, le Programme d'aide au transport des céréales fouragères et les tarifs compensatoires minimums dans le cadre de cette nouvelle loi?

M. Lynch: Comme je l'ai dit, monsieur Gray, et comme M. DeVries l'a dit également, tout relève maintenant de la Loi limitant les dépenses publiques, à l'exception des quatre programmes autofinancés.

M. Gray: Oui, sous réserve évidemment de la modification au projet de loi que proposera le ministre et sous réserve, de façon générale, comme vous l'avez dit dans votre réponse au rapport du comité, de la suprématie du Parlement.

M. Lynch: Évidemment.

M. Langdon (Essex—Windsor): J'aimerais d'abord poser quelques petites questions pour passer ensuite à des questions plus importantes.

Vous avez parlé de quelque chose dont je ne me rendais pas compte au cours de la discussion que nous avons eue au sujet de ce projet de loi. En fait, les primes dans le cadre du RARB seront soumises au plafond limitant les dépenses publiques, n'est-ce pas?

M. DeVries: Oui. Votre question me surprend, car la dernière fois que nous avons comparu devant le comité, nous avions bien précisé cela en réponse à une question qui avait été posée par un des membres. Je crois donc que cela figure au compte rendu des délibérations.

M. Langdon: Je me reporte maintenant à la définition du terme «dépenses de programmes», et plus particulièrement aux paragraphes c) et d), dépenses faites en application du paragraphe 13(3) de la Loi sur la protection du revenu agricole et dépenses faites en application du paragraphe 17(1) de cette même loi. À quoi ces deux paragraphes se rapportent-ils?

M. DeVries: Il s'agit en fait d'avances nécessaires pour couvrir les déficits de ces comptes, avances qui seront récupérées grâce à des augmentations de primes à l'avenir.

Mr. Langdon: Do both refer to GRIP?

Mr. DeVries: One of them is GRIP. Another one is the Crop Reinsurance Fund. The other one is payments under the agricultural commodity stabilization accounts.

Mr. Langdon: Explain to me again, because especially with those premiums included within the spending controls, why would NISA not be considered a self-financing program of precisely the same kind as GRIP is?

Mr. DeVries: The reason NISA is not included as a self-financing program is that the government does not make any advances to the NISA account or the NISA program in order to cover deficits. If it did and those deficits were then recovered in future years through premium rate increases, then it too would have been included. But it doesn't work that way. So on that basis the government, along with the farmer, along with the provincial government, is an equal participant in that program.

A participant can only claim up to what he has contributed into the program, and the governments match those contributions. So you can't get into a situation where there are going to be substantial deficits in those accounts, unlike GRIP, where there can be very substantial deficits at certain points in time.

• 2015

**Mr. Gray:** What is the rationale for exempting employers' premiums under the Unemployment Insurance Act and not premiums contributed by the government to the agricultural measures in question?

Mr. DeVries: The premiums to the agricultural plans go into a separate account, which is jointly administered with the provincial governments. As a result, the premiums contribute a direct expenditure by the government and are shown in the revenue and expenditure statements of the government.

With respect to the unemployment insurance account, that is an account that is managed by the government. It is fully consolidated on the books of Canada, not only with respect to the revenues we get in but also with respect to the payments we pay out. As a result, under accounting conventions, under the consolidation of that account, because the government cannot make expenditures to itself, so to speak, those premiums are netted out. So on your revenue side of the financial statement you do not see the government's premium contributions, nor on the expenditure side do you see the government's premium expenditures, because on the financial statements it would have no impact. That is why they are excluded.

Mr. Langdon: I have a small question about clause 9. What we are talking about here is a program that, for instance, this year could have a value of over \$100 million or an expenditure in excess of the limits that would be potentially over \$100 million.

Mr. DeVries: Which program are you talking about, sir?

[Traduction]

M. Langdon: S'agit-il dans les deux cas du programme RARB?

M. DeVries: Dans un cas, oui, dans l'autre, il s'agit de la Caisse de réassurance-récolte ainsi que de paiements dans le cadre du Compte de stabilisation des prix agricoles.

M. Langdon: Puisque l'on tient compte de ces primes dans les plafonds de dépenses, pourquoi le Compte de stabilisation du revenu net, le CSRN, ne serait-il pas considéré comme un programme autofinancé du même genre que le RARB?

M. DeVries: Le CSRN n'est pas considéré comme un programme autofinancé parce que le gouvernement ne fait pas d'avances à ce compte pour couvrir les déficits. Si tel était le cas, si ces déficits étaient payés au cours des années suivantes grâce à des augmentations de primes, ce compte aurait été inclus également. Ce n'est pas ce qui se passe cependant. En fait, le gouvernement fédéral, les agriculteurs et le gouvernement provincial participent à parts égales à ce programme.

Un participant ne peut réclamer que dans la mesure de sa contribution au programme, et les gouvernements injectent des fonds de contrepartie. Impossible donc de se retrouver dans une situation où ces comptes seraient très déficitaires, contrairement au RARB qui, à certains moments, accuse des déficits très considérables.

M. Gray: Pourquoi avez-vous exclu les cotisations des employeurs au titre de l'assurance-chômage et non les cotisations versées par le gouvernement aux programmes agricoles en question?

M. DeVries: Les cotisations aux régimes agricoles sont versées à un compte distinct administré de concert avec les gouvernements provinciaux. Ainsi, ces cotisations constituent une dépense directe et apparaissent au bilan des recettes et dépenses du gouvernement.

Dans le cas du compte d'assurance-chômage, celui-ci est administré par le gouvernement. Il s'agit d'un compte entièrement consolidé dans les livres du gouvernement du Canada, qui tient compte non seulement des rentrées mais des sorties d'argent. Par conformément aux conventions comptables, lorsqu'il s'agit d'un compte consolidé et parce que le gouvernement ne saurait se faire des paiements, ces cotisations sont déduites. Dans le bilan financier donc, les cotisations versées par le gouvernement n'apparaissent pas comme revenus, et les prestations versées par le gouvernement n'apparaissent pas comme dépenses, puisque cela n'aurait aucune incidence. Ces chiffres sont donc exclus du bilan.

M. Langdon: J'ai une petite question au sujet de l'article 9. Il s'agit ici en fait d'un programme qui, cette année par exemple, pourrait dépasser les 100 millions de dollars, c'est-à-dire une dépense qui pourrait dépasser le plafond de peut-être plus de 100 millions de dollars.

M. DeVries: De quel programme parlez-vous, monsieur?

Mr. Langdon: I am talking about clause 9. The clause suggests that 0.1% of the spending limit for the year should be deemed to be nil. Then in fact we are talking about a potential extra expenditure that the government could undertake this year without being in contravention of its spending limits of over \$100 million.

Mr. DeVries: That is correct.

Mr. Langdon: Why that figure?

Mr. DeVries: The figure was a percentage of the total spending limit. If you want to look at it that way, put it at 0.1% of the total spending limit. Although a number of \$100 million, or up to \$100 million, is a very large number, in order to properly manage this program, in order to insure that we kept within the limits set out, these and the auditing of the program, we decided we would round the numbers to the nearest \$100 million. That is what we did in the original spending limits.

If you look at the limits that were set up with respect to the February 1991 budget, you will note that in the budget papers and the projections that are given in the budget, they are all rounded to the nearest \$100 million. We don't go beyond that. Essentially you are dealing with forecast. We would like to be more precise if we could, but in this type of context we feel that within \$100 million we have satisfied the criteria with respect to this bill.

Mr. Langdon: Let me turn to some of the more basic questions I had for you. One of the things we heard a good deal of testimony on, again both pro and con, was the question of whether debt-service payments should be included within the spending control limits. Maybe you could review for me what the thinking of the department was on this issue and why debt-service payments were left out of the spending control limit?

Mr. Lynch: Mr. Langdon, I guess the very basic sense was that the debt stock is a given and the interest rates, in effect, are not a choice variable in terms of applying expenditure control to that. So you have interest rates that are essentially set in the financial market by the influence of monetary policy and the debt stock that is given at the start of the year. In a sense, it wasn't in any way, shape or form like the rest of spending, and that is why we make the basic distinction in the public accounts between program spending and debt servicing—in other words, the distinction between the program spending and the other part of budgetary spending. That distinction was maintained in the case of setting limits on program spending, elements that the government itself could make discretionary choices over.

• 2020

Mr. Langdon: That suggests a couple of things. It suggests first that the government has no discretionary impact—perhaps discretionary responsibility is a better way to put it—with respect to interest rates. Is that what you are saying?

[Translation]

M. Langdon: Je suis à l'article 9. Cette disposition prévoit que, pour un exercice déterminé, tout écart soit réputé nul si le plafond correspondant est inférieur à 0,1 p. 100 de celui-ci. En fait, cela signifie que le gouvernement pourrait, cette année, dépasser ses prévisions de dépenses de plus de 100 millions de dollars, sans violer cette disposition.

M. DeVries: En effet.

M. Langdon: Pourquoi avez-vous retenu ce chiffre?

M. DeVries: Il s'agit d'un pourcentage du plafond des dépenses. En fait, on pourrait dire qu'il s'agit de 0,1 p. 100 du plafond global des dépenses. Bien que 100 millions de dollars ou jusqu'à 100 millions de dollars représentent un chiffre énorme, nous avons décidé d'arrondir les chiffres aux 100 millions les plus proches afin de nous permettre de bien administrer ce programme et de nous assurer que nous respectons le plafond prévu dans ce projet de loi et dans les dispositions sur la vérification des programmes. C'est ainsi que nous en sommes arrivés au plafond originel.

Si vous examinez les plafonds fixés dans le budget du mois de février 1991, vous constaterez que, et dans les documents budgétaires et dans les prévisions budgétaires, tous les chiffres sont arrondis aux 100 millions de dollars les plus proches. Nous n'allons pas plus loin. Essentiellement, il s'agit de prévisions. Nous aimerions être plus précis, mais dans ce genre d'exercice, nous estimons qu'à 100 millions de dollars près, nous respectons les exigences du projet de loi.

M. Langdon: Permettez-moi de passer maintenant à quelque-unes de mes questions plus fondamentales. Nous avons entendu de nombreux témoignages qui plaidaient en faveur ou contre l'idée d'assujettir le service de la dette au plafond des dépenses. Peut-être pourriez-vous m'expliquer le raisonnement du ministère sur cette question et me dire pourquoi vous n'avez pas inclus dans le plafond les paiements au titre du service de la dette?

Lynch: Monsieur Langdon, je pense essentiellement, nous avons estimé que la dette est un acquis alors qu'en fait, les taux d'intérêt ne constituent pas des éléments variables que l'on saurait assujettir à un plafond. Dans l'ensemble, ce sont les marchés financiers sous l'influence de la politique monétaire et du montant global de la dette au début de l'année qui déterminent les taux d'intérêt. De ce point de vue, la dette n'est d'aucune façon semblable aux autres dépenses, et c'est pourquoi nous avons décidé de faire une distinction très nette dans les comptes publics entre les dépenses de programmes et le service de la dette-en d'autres termes, une distinction entre les dépenses de programmes et les autres postes budgétaires. Nous avons maintenu cette distinction pour la fixation des plafonds des dépenses de programmes permettant ainsi au gouvernement d'exercer sa discrétion dans les choix à faire.

M. Langdon: Cela sous-entend plusieurs choses. Tout d'abord que le gouvernement n'a aucune influence discrétionnaire—il conviendrait peut-être mieux de parler de responsabilité discrétionnaire—en ce qui concerne les taux d'intérêt. Est-ce ce que vous voulez dire?

Mr. Lynch: No. I that said the interest rates are clearly influenced by monetary policy, and I didn't suggest in any way, shape or form that the government doesn't have responsibility to Parliament for monetary policy, just in terms of expenditure control. There is not necessarily the same linkage between the elements that monetary policy acts on. Monetary policy is geared foremost to effect the price stability and the spending control is basically related to trying to keep within the spending control limits. In effect, they would strike me as two quite different elements.

**Mr. Langdon:** This gets back, of course, to a much broader discussion about what the function of monetary policy is and what the responsibilities of monetary policy are, but it is probably not useful to get into debate with departmental officials.

Given that this expenditure control bill has been promoted as something that attempts to respond to concerns about the level of national debt, to concerns about the level of annual deficit, what do you say to the people who came before us and said, well, if you are going to control expenditure, and you are going to talk about controlling expenditure in a serious way, how can you possibly leave out such a major component of government expenditure? I believe the total this year is about \$41 billion.

Mr. Lynch: I think the reply, Mr. Langdon, from the department's perspective, would be that in the February 1991 budget there was a policy that tried to get at the cost of debt servicing, and that was the joint announcement by the government and the Bank of Canada on the inflation reduction targets. When you have a very large stock of debt outstanding, the best way to get the cost of servicing that down is to get the level of nominal interest rates down, and the best way to get the level of nominal interest rates down is to get the inflation rate down, and that is what that policy was designed to do.

Indeed, we did manage to have a lower level of public debt servicing this year than we had in the previous year, and that was largely the result of the fact that lower inflation allowed lower nominal interest rates, which does pass through to lower overall budgetary spending from that side. I think there has been a policy to try to do that. It is not as if one is leaving aside that part of the total expenditure; one is trying to act on it. But I think one has to and has tried to act on it in a way different from the spending control limits on program spending that we are discussing in this bill.

• 2025

Mr. Langdon: Why?

Mr. Lynch: Well, because I think one has to deal with it. In effect, the way to get the cost down is to create the conditions for lower nominal interest rates. The key way to do that is to lower inflation expectations and the costs of doing business. That will get you lower interest rates on a sustained basis.

Mr. Gray: Why did interest rates go up the last two weeks?

Mr. Langdon: The last two months.

[Traduction]

M. Lynch: Non. J'ai dit que les taux d'intérêt étaient manifestement influencés par la politique monétaire, mais je n'ai pas laissé entendre de quelque façon que ce soit que le gouvernement n'est pas responsable de cette politique monétaire vis-à-vis du Parlement, même si ce n'est qu'au niveau du contrôle des dépenses. Par contre, ce lien n'existe pas nécessairement entre les divers éléments influencés par la politique monétaire. En effet, celle-ci est plutôt axée sur la stabilité des prix alors que le contrôle des dépenses porte essentiellement sur le plafonnement des dépenses. En réalité, ce sont là deux éléments très différents, à mon avis.

M. Langdon: Évidemment, cela entraîne une discussion beaucoup plus générale sur le rôle et les objectifs de la politique monétaire, qu'il ne serait probablement pas utile d'aborder avec les fonctionnaires du ministère.

Vu que l'on présente ce projet de loi limitant les dépenses publiques comme une tentative faite en vue de réagir aux préoccupations concernant le niveau de la dette nationale, le niveau du déficit annuel, que répondez-vous à ceux qui vous disent: «Vous allez limiter les dépenses et vous parlez de vraiment limiter les dépenses, alors comment pouvez-vous exclure une composante aussi importante des dépenses gouvernementales?» Cette année, je pense, 41 milliards de dollars.

M. Lynch: Je pense que le ministère vous répondrait, monsieur Langdon, que dans le budget du mois de février 1991, le gouvernement et la Banque du Canada, en annonçant conjointement leurs objectifs de réduction de l'inflation, ont énoncé une politique destinée à tenter de réduire le coût du service de la dette. Lorsque la dette en souffrance est aussi considérable, la meilleure façon de réduire le coût du service de cette dette consiste à réduire les taux d'intérêt nominaux, et à cette fin, la meilleure chose consiste à réduire le taux d'inflation, ce qui est le but de cette politique.

En fait, nous avons réussi à réduire cette année le niveau du service de la dette publique par rapport à l'année précédente, en grande partie parce que le taux d'inflation inférieur a entraîné des taux d'intérêt nominaux plus bas, réduisant ainsi le budget global des dépenses. Je pense que c'était la politique gouvernementale. Il ne s'agit pas d'oublier tout cet aspect des dépenses; nous essayons d'intervenir. Toutefois, je pense qu'il faut intervenir et c'est que nous avons essayé de faire différemment de ce qui est prévu dans ce projet de loi, soit le plafonnement des dépenses de programmes.

M. Langdon: Pourquoi?

M. Lynch: Parce qu'il faut s'y attaquer. La meilleure façon de diminuer le coût est de créer des conditions favorables à une diminution des taux d'intérêt nominaux. Et pour y arriver, il faut diminuer l'anticipation inflationniste et abaisser la rançon des affaires. C'est le seul moyen d'obtenir des taux d'intérêt plus bas sur une base constante.

M. Gray: Pourquoi les taux d'intérêt ont-ils augmenté au cours des deux dernières semaines?

M. Langdon: Au cours des deux derniers mois.

Finance

[Text]

Mr. Lynch: I think the minister has said it in the House and has answered that question.

Mr. Langdon: I don't think it's useful to get into a debate about that, but I guess I still find myself a little bit confused by the suggestion that it's possible to deal with one kind of expenditure control through a piece of legislation, and it's not possible to do that with respect to another kind of public expenditure.

I take seriously the points you've made about the government being able to have some impact on the expenditure that is undertaken for debt service. I recognize there are different mechanisms one is using to do it, but I suspect there are different mechanisms one is using to try to control expenditure in many different parts of the program spending, which is included within this bill.

Mr. Lynch: That's quite true, there are different mechanisms underlying the overall umbrella that is provided by the spending control act, but again there is a key policy that is trying to achieve, on the debt-servicing cost, the objective of getting the cost down, or certainly halting the explosive growth we experienced over the last decade. That, essentially, is getting inflation down and keeping inflation down on a sustained basis.

Mr. Langdon: No, I understand that. I am not arguing with that as a set of mechanisms you are attempting to use. But given that you are, if as you say you are, attempting to do that—and I don't want to be provocative here—is it that you don't have confidence in that? Is that the reason you're not prepared to include the debt-servicing cost within this piece of legislation?

Mr. Lynch: I think, Mr. Langdon, the program spending—to go back—is the focus of the bill that—as you said, a number of policies have been put in place in the last couple of years to try, in a sense, to give assurance that one, in effect internally, can control the program spending cost. They're rolled together in this bill. The cost of servicing the debt, in the view of the government, is a separate issue. It has been addressed separately through the inflation targets, and the government did not think it appropriate to include it within the mandate of the bill.

Mr. Langdon: Let me turn to a second area, a second large area, in that case. I must say I'm not satisfied with the comments with respect to debt servicing. I think many groups came before us and made the point very strongly that debt servicing had to be included within the expenditure controls for the expenditure controls approach to make any difference. I must say they are more persuasive than some of the arguments you've been able to put forward from a departmental perspective tonight.

Let me ask about provincial transfer payments you've decided to put in. I don't have the report of our committee here tonight, Mr. Chairman, but I think you have a copy of it there. I don't remember the exact wording of our recommendation with respect to provincial transfer payments but certainly there was a perspective that was quite different from the one you put forward.

[Translation]

M. Lynch: Le ministre a répondu à cette question à la Chambre.

M. Langdon: Je ne veux pas m'engager dans un long débat à ce sujet, mais je ne comprends toujours pas pourquoi il est possible de s'attaquer, dans le cadre d'une loi sur le plafonnement des dépenses, à une catégorie de dépenses publiques et non pas à une autre.

J'accepte ce que vous avez dit au sujet de la possibilité pour le gouvernement d'agir sur les dépenses au titre du service de la dette. Je sais qu'il peut faire appel à divers mécanismes pour y arriver, mais je soupçonne qu'il y a également divers mécanismes pour limiter les dépenses de programmes de tous ordres qui entrent dans le cadre du projet de loi.

M. Lynch: C'est exact, il y a divers mécanismes prévus dans le cadre général de la loi limitant les dépenses, mais il y a également une politique clée qui, pour le coût du service de la dette, vise à une réduction ou à une interruption de la croissance explosive que nous avons connue au cours de la dernière décennie. Cette politique a pour but de réduire l'inflation et de la maintenir à un bas niveau.

M. Langdon: Je comprends. Je ne m'en prends pas aux divers mécanismes que vous essayez d'utiliser. Cependant, si, comme vous le dites, vous tendez à ce résultat—je ne vous attaque pas—pourquoi ne l'incluez-vous pas? Est-ce parce que vous manquez de confiance?

M. Lynch: Ce sont les dépenses de programmes—j'y reviens, monsieur Langdon—qui forment le noyau du projet de loi—vous avez raison de dire qu'un certain nombre de politiques ont été mises en place au cours des dernières années pour essayer, dans un sens, d'indiquer, sur le plan interne, qu'il est possible de limiter les dépenses de programmes. Ces politiques sont reprises dans le projet de loi. Le coût du service de la dette, pour le gouvernement, est une question distincte. Il est traité différemment par l'établissement d'objectifs touchant l'inflation. Le gouvernement n'a pas jugé bon de l'incorporer dans le projet de loi.

M. Langdon: Je passe à une deuxième question, une question qui est également de taille. Cependant, je ne suis toujours pas satisfait des explications que j'ai entendues au sujet du service de la dette. Beaucoup de groupes ont fait valoir de façon très persuasive au comité que le service de la dette devait être inclus dans la loi limitant les dépenses pour que l'effort aie un impact quelconque. Ils ont été plus convaincants que le ministère ce soir.

J'aborde maintenant les paiements de transfert aux provinces que vous avez inclus. Je n'ai pas d'exemplaire du rapport du comité sous les yeux, mais je pense que vous en avez un de votre côté. Je ne me souviens pas de la recommandation exacte du comité touchant les paiements de transfert aux provinces, mais je sais que son approche était très différente de ce que vous proposez.

• 2030

Recommendation 5 suggests that cash transfers to the provinces be excluded from the annual limits that should be established. Frankly, this seemed to us to represent an elementary commitment to common sense. If commitments have been made to the provinces, the provinces have designed legislation on the basis of those commitments. If they have made expenditure plans on the basis of those commitments and suddenly the rules of the game are changed, this creates havoc for provincial budget-makers, and that havoc can often lead to the necessity to rely on deficit financing, to borrowing abroad, and consequently to pressures that feed back on our own economy. If the borrowing takes place within this country, the feedback can take place with respect to driving up interest rates and in increasing debt-service charges, which you have excluded; yet you are not prepared to exclude provincial transfers.

Again, I can't understand the logic of the position. I can see that the government may be somewhat embarrassed from a political perspective if cash transfers to the provinces were excluded. Of course, the cash transfers to the provinces have been one of the major victims of a lot of the cutbacks that have taken place in recent years. It doesn't seem to me from a technical perspective of aiming to control expenditure that it makes sense to leave out debt-servicing but to include transfers to the provinces. It would seem to me consistent if either both were included or neither were included. Again, let me throw it over to you and ask if you could explain some of the thinking that led you to this position.

Mr. Lynch: Maybe I will be at least as successful as on my last one.

There are three parts of the major transfers to the provinces, as you well know. These are Established Programs Financing, the Canada Assistance Plan, and equalization.

You yourself noted, Mr. Langdon, that underlying the overall spending control limits there are a number of mechanisms in place to control various aspects of program spending. Again, the focus has always been on program spending in this regard. A freeze on per capita Established Programs Financing through to 1995–96 is in place. There is a 5% growth cap on CAP payments to the non-equalization-receiving provinces. There are no restrictions on CAP to the equalization-receiving provinces or on equalization itself.

• 2035

So in effect on aspects of the transfers to provinces, restraint programs are in place, affecting the rates of growth of those expenditures. In that context it seems only natural that if one is looking for an inclusive measure that is consistent with the notion of program spending, which is an overall concept, one would, and should, include those transfer payments within that spending control limit.

Mr. Langdon: The logic of excluding debt-service payments was that you have other mechanisms by which you are attempting to deal with that. Now you have just said you have other mechanisms by which transfers to provinces are

[Traduction]

Notre cinquième recommandation préconise que les transferts pécuniaires aux provinces soient exclus des plafonds annuels qui sont établis. Il nous semblait que cette façon de procéder relevait du bon sens le plus élémentaire. Les provinces adoptent des lois sur la foi des engagements qui leur sont donnés. Si les règles du jeu sont modifiées après qu'elles ont établi leurs plans de dépenses, leurs budgets sont mis sens dessus dessous, et cette situation les amène souvent à avoir recours au financement déficitaire, à emprunter à l'étranger et à créer ainsi des pressions néfastes pour notre économie. Si elles empruntent au pays même, elles contribuent à faire augmenter les taux d'intérêt et à accroître le coût du service de la dette, que vous avez décidé d'exclure de la loi. Vous n'avez cependant pas exclu les transferts aux provinces.

Je dois dire que je ne comprends pas très bien votre logique. Le gouvernement, lui, pourrait être quelque peu embarrassé sur le plan politique si les transferts aux provinces n'étaient pas inclus. Évidemment, les transferts pécuniaires aux provinces ont été des cibles de choix lorsqu'il s'est agi de procéder à des réductions au cours des dernières années. Cependant, il ne me semble pas acceptable, strictement sur le plan technique, de se donner pour but de limiter les dépenses en excluant le service de la dette tout en incluant les transferts aux provinces. Il me semble que les deux questions devraient être exclues ou incluses en même temps. Je me demande donc si vous pouvez nous donner les raisons qui vous ont amenés à prendre cette décision.

M. Lynch: J'espère avoir au moins autant de succès que tout à l'heure.

Comme vous le savez, les transferts aux provinces tombent sous trois grandes catégories. Le Financement des programmes établis, le Régime d'assistance publique du Canada et la Péréquation.

Comme vous l'avez noté vous-même, monsieur Langdon, plusieurs mécanismes sont prévus pour limiter les dépenses de programmes dans le cadre de la démarche globale. Et ce sont les dépenses de programmes qui ont toujours été essentiellement visées. Un gel touche le Financement des programmes établis par habitant jusqu'en 1995-1996. La hausse des paiements au titre du RAPC pour les provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation est limitée à 5 p. 100. Il n'y a pas de restrictions en ce qui concerne le RAPC ou la péréquation pour les provinces bénéficiaires de la péréquation.

Par conséquent, pour ce qui est des transferts aux provinces, des programmes d'austérité limiteront le taux de croissance de ces dépenses. Dans ce contexte, si l'on envisage une mesure d'application générale conforme au principe des dépenses de programmes, qui est un concept global, il serait logique d'inclure les paiements de transfert dans le contrôle des dépenses.

M. Langdon: Les paiements pour le service de la dette ont été exclus suivant le principe qu'il existe d'autres moyens de limiter ces dépenses. Vous venez de dire que vous disposez également d'autres mécanismes pour limiter les transferts aux

being controlled. Again, I find it very difficult to understand why that would lead you to include those transfers within this particular bill, which has to do, presumably, with discretionary program spending on the part of the federal government. What does that have to do with EPF? What does that have to do with CAP, as presently constituted? What has it to do with equalization payments?

Mr. Lynch: It has something to do with all the elements of program spending.

Mr. Langdon: Program spending by the provinces, but not by the federal government, surely.

Mr. Lynch: Well, we don't control program spending by the provinces. All the federal government is able to control is its own program spending. It's tried to do that over the last number of years, as I have said, by putting in place restraint programs on certain aspects of it, but in addition putting on an overall or umbrella constraint, which forces the government of the day, if that level is exceeded for whatever reason, in a sense to reallocate spending to stay within those limits. That provides assurance that program spending controls will be maintained.

Mr. Langdon: But if I accept that argument, with which I have some sympathy, then I am sorry, but that also applies to debt-service payments.

Mr. Lynch: I sense I'm not going to be totally successful in—

Mr. Langdon: The logic of what you're saying, if it applies to...if it is sensible to have some overall limitation in order to force reallocations, well, surely it makes sense then to have some overall limit to reallocations if debt-service payments go up significantly.

Mr. Lynch: I think the issue on the debt-servicing side. . . and I'm just going to repeat myself, and I'm not sure if that is going to be helpful. You really should take up with the minister, if you wish, the usefulness and the advisability of—

Mr. Langdon: I'm interested from a technical and intellectual perspective why... I can't understand the distinctions you're making.

Let me throw a third one in here, just so we can have the full set of complications that leave me very bewildered. That's how you can possibly explain that if the government this year had decided in its budget to give \$500 million in various grants targeted to the manufacturing and processing sector, this would have been included within the expenditure limits. Reallocation would have had to take place in consequence. If the government decides not to do that, but to give \$500 million in tax benefits to the manufacturing and processing sectors through a reduction in the corporation tax for those sectors and through the establishment of a 30% instead of a 20% capital cost allowance, where's the difference?

#### [Translation]

provinces. Là encore, j'ai beaucoup de mal à comprendre pourquoi cela vous amène à inclure ces paiements de transfert dans ce projet de loi qui, en principe, concerne les dépenses de programmes discrétionnaires du gouvernement fédéral. Quel est le rapport avec le RAPC tel qu'il est constitué actuellement? Quel est le rapport avec les paiements de péréquation?

M. Lynch: Cela se rapporte à tous les éléments des dépenses de programmes.

M. Langdon: Les dépenses de programmes faites par les provinces, mais certainement pas par le gouvernement fédéral.

M. Lynch: Nous n'exerçons aucun contrôle sur les dépenses de programmes des provinces. Le gouvernement fédéral peut seulement limiter ses propres dépenses. Il essaie de le faire depuis plusieurs années, comme je l'ai dit, en instaurant des mesures d'austérité, mais aussi en adoptant un programme global de limitation des dépenses qui oblige le gouvernement à réaffecter ses dépenses de façon à ce qu'elles ne dépassent pas les plafonds prescrits si ces limites sont outrepassées pour une raison quelconque. Cela nous garantit que les limites fixées pour les dépenses de programmes seront respectées.

M. Langdon: Mais si j'accepte votre raisonnement, qui me paraît assez logique, il doit s'appliquer également au service de la dette.

M. Lynch: J'ai l'impression que je ne réussirai pas vraiment à...

M. Langdon: Selon votre raisonnement, si cela s'applique... s'il est logique d'imposer des limites globales pour obliger le gouvernement à réaffecter ses dépenses, il est tout aussi logique d'imposer une limite globale à ces réaffectations au cas où les paiements pour le service de la dette augmenteraient de beaucoup.

M. Lynch: Pour ce qui est du service de la dette... Je vais me répéter, mais je ne suis pas certain que cela nous avancera beaucoup. Il serait bon que vous parliez au ministre de l'utilité de...

**M.** Langdon: J'aimerais savoir, pour ma propre information, pourquoi. . . Je ne peux pas comprendre les distinctions que vous faites.

Je vais apporter un troisième élément afin que nous puissions mesurer toute la complexité de la situation. Comment pouvez-vous expliquer qu'au cas où le gouvernement aurait décidé, dans son budget de cette année, d'accorder 500 millions de dollars en subventions au secteur de la fabrication et de la transformation, ce montant aurait été inclus dans les limites de dépenses? Il aurait fallu procéder à une réaffectation en conséquence. Si le gouvernement décide plutôt d'accorder 500 millions sous forme d'avantages fiscaux au secteur de la fabrication et de la transformation en réduisant le taux d'imposition des sociétés de ce secteur et en leur accordant une déduction pour amortissement de 30 p. 100 au lieu de 20 p. 100, qu'est-ce que cela change?

2040

Mr. Lynch: We had a similar discussion in July, and clearly I wasn't any more successful then in convincing you of the difference. This was clearly in the committee's recommendations—the issue of whether one should extend it not only to the debt servicing charges, as you've mentioned, but also the tax side. Those are two possible extensions you mentioned. The view is that those are two separate areas. On the tax side, I think the answer the department gave you in the summer was that this is about controlling program spending. This is an overall insurance that the government will not let spending move above these levels. If it does put in the sort of program on the spending side that you cited, then it will have to make a political choice about what it cuts back elsewhere to do it. Parliament will have that discussion about the appropriateness of that choice.

Mr. Langdon: If it does exactly the same thing through tax mechanisms, then there is no constraint.

Mr. Lynch: No, but let me turn to the tax side. There is no constraint in the spending control act, but I think the answer I gave you in the summer was that the government has also set out and will be judged by it. It's a deficit profile in each of its budgets. It has put out a financial requirements profile in each of its budgets. In fact, that is another criterion by which it will be judged in terms of its performance, in terms of its economic and fiscal management. That is very much included. Any tax changes are very much caught up by those sets of criteria as well. They are not caught up or not part of the spending control act, but tax changes with an impact on the fiscal performance of the country do in fact get caught up by other performance criteria or targets that the government has put out in its budget and elsewhere.

Mr. Langdon: Since we talked last summer, we have all as a committee had a chance to look in some detail at the American system and how their budget control act operates. We found that some tremendous loopholes existed, but at least one loophole did not exist: if somebody came up with a great scheme for handing out \$500 million to the manufacturing and processing sectors through tax breaks, that would be treated in precisely the same way in the budget control act as if somebody came up with a great scheme for handing the money out directly in the form of grants.

It seems to me that in that respect, the American system had a lot of logic working for it. Why did you reject that? You talked quite a bit about the American system during your appearances before the committee last July. I'm interested in why a key part, as American legislators called it, of their budget control effort was left out of the effort here.

Mr. Lynch: There are a number of parts of the U.S. legislation with which we differ. I'm not sure exactly what the key part of the U.S. is. In terms of coverage, the U.S. is much less extensive than what we have proposed here, as you

[Traduction]

M. Lynch: Nous en avons déjà discuté en juillet et il est évident que je n'ai pas mieux réussi qu'alors à vous convaincre que ce n'est pas la même chose. La question de savoir s'il fallait l'étendre non seulement au service de la dette, comme vous l'avez mentionné, mais également à l'aspect fiscal a été abordé dans les recommandations du comité. Ce sont là deux possibilités que vous avez mentionnées. Nous estimons qu'il s'agit de deux choses différentes. Du point de vue fiscal, selon la réponse que le ministère vous a donnée au cours de l'été, cette mesure vise à limiter les dépenses de programmes. Elle nous garantit que le gouvernement ne dépassera pas les limites prescrites. Si vous instaurez les limitations du côté des dépenses comme vous l'avez mentionné, il devra faire un choix politique quant aux programmes dans lesquels il devra sabrer. Ce sera au Parlement de discuter du choix à faire.

M. Langdon: Si vous arrivez exactement au même résultat au moyen de mesures fiscales, on ne peut plus parler d'austérité.

M. Lynch: Non, mais parlons de l'aspect fiscal. La loi limitant les dépenses publiques ne prévoit aucune limitation. Néanmoins, comme je vous l'ai dit cet été, je crois, le gouvernement s'est fixé des objectifs en fonction desquels on pourra juger de sa performance. Dans chacun de ses budgets, il a inclus un profil du déficit, autrement dit un profil des besoins financiers. C'est là un autre critère qui permettra de juger sa gestion économique et financière. Tout cela est inclus. Tous les changements fiscaux sont visés par ces critères. Ils ne sont pas inclus dans la loi limitant les dépenses publiques, mais les changements fiscaux qui ont des répercussions sur la situation financière du pays sont évaluées en fonction d'autres critères de rendement ou des objectifs que le gouvernement s'est fixés dans son budget et ailleurs.

M. Langdon: Depuis que nous avons discuté l'été dernier, notre comité a eu l'occasion d'examiner en détail ce qui se passe aux États-Unis et le fonctionnement de leur Loi sur le contrôle budgétaire. Nous avons constaté qu'il y avait d'énormes lacunes, mais qu'il y avait au moins une exception: Si quelqu'un trouvait le moyen de faire cadeau de 500 millions de dollars au secteur de la fabrication et de la transformation sous forme de concessions fiscales, cela serait traité exactement de la même façon que si quelqu'un trouvait le moyen de distribuer cet argent directement sous la forme de subventions.

À cet égard, le système américain me paraît très logique. Pourquoi avez-vous écarté cette possibilité? Vous avez discuté assez longuement de ce système lors de votre comparution devant le comité, en juillet dernier. Je voudrais savoir pourquoi vous n'avez pas retenu un élément clé, selon les législateurs américains, du programme de contrôle budgétaire des États-Unis?

M. Lynch: Il y a plusieurs aspects de la législation américaine qui diffèrent de la législation canadienne. Je ne sais pas exactement en quoi consiste l'élément clé de la loi américaine. Comme vous le savez, l'application de cette loi

well know. I think a key weakness with the U.S.—and you recognize this in your committee's report as well—is that it is subject to forecast change. So to the extent that inflation forecasts change or economic forecasts change, the numbers all get restated the next year. There is a sense, I think, in the analytic community in the United States that it doesn't give one a lot of assurance that there is any sense of control on that. I think that is an area we have avoided—a risk and a lack of credibility—in the proposed act before you, because in effect it doesn't vary by the forecast that is set out as in the February 1991 limits.

• 2045

I guess the second is the new policy initiatives in the U.S. And they got at the tax side through the new policy initiatives. If you propose a new policy initiative in the U.S., but you are willing to finance it by a tax increase, then in effect it is excluded from the expenditure control. That in fact invites increases in taxes, potentially, to increased spending. That has been criticized quite strongly in the U.S., the linkage between spending and taxation, because it is symmetric in the U.S. system. It has struck many critics of the U.S. act as a way of linking the two, whereas the spending control should purposely try to restrain the level of spending and focus on that, and other mechanisms should be brought to bear on the level of taxation and the changes.

I go back to the point that in the system, in effect in a budget, the government has to bring in its tax provisions. You have to evaluate those as to financial markets vis-á-vis the deficit track the government put out in the previous budget and the current one and make judgments accordingly. That is the control mechanism on the tax side with respect to the fiscal plan.

Mr. Langdon: Surely you have to recognize, though, that it is not logical to say that on those kinds of things we will have the political marketplace and the economic marketplace make their judgments but we will pass a piece of legislation through Parliament with respect to the expenditure side. There is not a symmetry in treatment that comes out of that. In fact, if the United States system sets up a strong incentive to increase taxes to pay for programs, what this system sets up is a strong incentive to decrease taxes as policy initiatives and not to pay for those policy initiatives at all and thereby to increase the deficit.

Mr. Lynch: I would argue not, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Why?

Mr. Lynch: That would assume the people are not concerned about the deficit. I think people are. Financial markets are, and I think the average taxpayer is, because eventually you do pay for deficit increases. So I think there is.

Mr. Langdon: Do you? In what sense?

Mr. Lynch: In the sense that an increase in debt eventually is going to be paid for by a taxpayer. It may not be this generation's taxpayer, but it is going to be a taxpayer in one generation.

Mr. Langdon: Surely it depends, doesn't it, on the impact of the deficit increase? If there is greater income within the country as a consequence of the deficit increase, surely the consequence is there is greater wealth out of which

[Translation]

est beaucoup moins générale que celle que nous proposons. Comme vous le reconnaissez dans le rapport de votre comité, l'une des principales faiblesses du système américain est qu'il est assujetti aux changements prévus. Donc, dans la mesure où les prévisions sur l'inflation et l'économie changent tous les chiffres sont modifiés l'année suivante. Ceux qui analysent la situation aux États-Unis semblent penser que cela n'est pas très rassurant. Je crois que nous avons évité cela—un risque et un manque de crédibilité—dans le projet de loi que vous avez sous les yeux car, en fait, cela ne varie pas dans les prévisions données en février 1991.

Deuxièmement, il y a les nouvelles initiatives prises aux États-Unis. On a agi sur l'impôt par le biais de nouvelles initiatives générales. Si vous proposez une nouvelle initiative générale aux États-Unis, et que vous êtes prêt à la payer par une majoration fiscale, cela échappe en fait au contrôle des dépenses. Bien au contraire, cela invite à majorer les impôts afin de majorer les dépenses. Cette relation entre les dépenses et l'impôt a été fortement critiquée aux États-Unis où il y a une symétrie dans le système. Beaucoup de ceux qui critiquent la loi américaine estiment là que c'est une façon de relier les deux, alors que le plafonnement des dépenses devrait à dessein tenter de limiter le niveau des dépenses et que d'autres mécanismes devraient agir sur le niveau d'imposition et les fluctuations.

Je reviens au fait que dans tout le système, dans un budget, le gouvernement doit indiquer ses dispositions fiscales. Il faut les évaluer en fonction des marchés financiers et de la lutte contre le déficit annoncée par le gouvernement dans son budget précédent et poursuivie dans celui-ci et juger à partir de cela. C'est le mécanisme de contrôle qui existe sur le plan fiscal.

M. Langdon: Il faut toutefois reconnaître qu'il n'est pas logique de dire qu'à propos de ce genre de choses, ce sont les marchés politique et économique qui décideront alors que le Parlement adoptera une loi portant sur les dépenses. Il n'y a aucune symétrie là-dedans. En fait, si le système américain crée une forte incitation à majorer les impôts pour payer les programmes, ce que prévoit ce système, c'est une forte incitation à diminuer les impôts plutôt qu'à payer par ce biais des initiatives politiques et ainsi à augmenter le déficit.

M. Lynch: Je ne le crois pas, monsieur Langdon.

M. Langdon: Pourquoi?

M. Lynch: Ce serait supposer que l'on ne s'inquiète pas du déficit. Je crois au contraire que l'on s'en inquiète. Les marchés financiers sont inquiets et les contribuables aussi car il est bien évident qu'il faut un jour payer.

M. Langdon: Oui? En quel sens?

M. Lynch: En ce sens que toute augmentation de la dette devra finalement être payée par les contribuables. Peut-être que ce ne sera pas cette génération de contribuables, mais ce sera une autre génération.

M. Langdon: Cela ne dépend-il pas de l'impact de l'augmentation du déficit? Si en majorant le déficit les revenus nationaux sont plus importants, la conséquence est que l'on obtient une plus grande richesse pour rembourser le

to pay for the deficit in the future. The whole process of compound interest based on the extra growth you have achieved gives you a tremendous source of potential pay-off, if in fact you are able to achieve something other than the stagnation we have in our economy at the moment.

Mr. Lynch: There is, as you well know, quite a debate in the economics profession. The notion that was prevalent 20-odd years back, that there was a balanced budget multiplier and a fiscal multiplier that was substantially in excess of one, is generally not accepted by mainstream economists today.

#### • 2050

Most analysts would argue that if the multiplier is much lower than people thought, that if you are a country with a high debt-to-GDP ratio, and financial markets are concerned about your fiscal health—hence there's the potential for a quick feedback by financial markets in terms of higher real interest rates—you can get quite a negative response as against a positive response from a budgetary policy that in fact leads to a trend deterioration in the fiscal situation.

So I think the general sense is that it's quite a complicated question to look at and it very much depends on the specific circumstances. But the general sense is that one is more hesitant about making those kinds of statements today than in the past. I think there's been quite a shift in the balance of judgment about the ability of expenditures, in effect, to more than pay for themselves in terms of increased wealth.

Mr. Langdon: Well, I think it's an interesting question. It's probably not one we're going to decide tonight. But it seems to me the other side of the argument is something on which there is much less question, and that is to give incentives for special interest tax decreases, especially when tax decreases have such incredibly high linkages out of the Canadian economy. That means that the cost to the Canadian economy of such tax decreases—especially when there's no offsetting expenditure decrease, no offsetting tax increase that occurs—is remarkably high. There is virtually no pay-off in terms of extra demand generated within this economy and yet, at the same time, a tremendous loss—through the various mechanisms that you've talked about—of credibility because of increases in the deficit that occur. It increases the deficit in either case.

In the one case you may have smaller multiplier effects than you used to think you had, but at least you had some fairly significant positive multiplier effects.

In the case of tax decreases, it's extremely difficult to see anything in the way of significant multiplier effects unless one believes in the black magic of supply side economics that tells you that, just by establishing these incentives and through the various tax breaks you set up, somehow you're going to get this marvellous magical growth of investment—evidence for which there has never been any that I've seen.

Mr. Lynch: Well, let me assure you, you'll have the chance to go through the... I'm referring to the tax changes in the February 1992 budget. But I guess I just want to make the point...a couple of things. One is—

#### [Traduction]

déficit. Tout le processus de l'intérêt composé fondé sur une croissance accrue donne une source énorme de possibilités si l'on parvient à autre chose qu'à l'état stagnant dans lequel se trouve actuellement notre économie.

M. Lynch: Comme vous le savez, les économistes sont loin d'être d'accord entre eux. La notion qui primait il y a environ 20 ans, à savoir qu'il y avait un multiplicateur de budget équilibré et un multiplicateur financier sensiblement supérieur à un, n'est en général plus du tout acceptée aujourd'hui par les économistes.

La plupart des analystes déclarent que si le multiplicateur est bien inférieur à ce que l'on pensait, si l'on est dans un pays où le rapport dette-PNB est élevé et où les marchés financiers s'inquiètent de la situation financière—et ainsi risquent de faire remonter les taux d'intérêt réels—une politique budgétaire qui en fait mène à une détérioration de la situation financière peut provoquer des résultats plus négatifs que positifs.

C'est une question assez complexe qui dépend beaucoup des circonstances particulières. Le sentiment général est que l'on hésite davantage à faire ce genre de déclarations aujourd'hui que par le passé. Je crois que l'on a pas mal changé d'avis quant aux avantages que présente une augmentation des dépenses et à la richesse accrue que ces dépenses sont censées produire.

M. Langdon: Ma foi, la question est intéressante. Nous risquons de ne pouvoir la régler ce soir. Par contre, il y a quelque chose de beaucoup plus certain. Je pense aux diminutions d'impôt, surtout lorsque le poids fiscal est lourd pour l'économie canadienne. Cela signifie que les diminutions d'impôt, surtout lorsque l'on ne diminue pas du même coup les dépenses, lorsque l'on augmente pas d'autres impôts, coûtent très cher à l'économie canadienne. Cela ne rapporte pratiquement rien en demandes supplémentaires, mais cela représente une perte énorme—du fait des divers mécanismes dont vous avez parlé—de crédibilité parce que cela augmente le déficit. Dans l'un et l'autre cas, le déficit augmente.

Dans un cas, les effets multiplicateurs sont peut-être moindres que l'on ne le pensait mais, au moins, on a certains effets multiplicateurs assez importants.

Dans le cas des diminutions d'impôt, il est extrêmement difficile d'y trouver des effets multiplicateurs importants sauf si l'on croit à la magie noire de l'économie de l'offre qui dit qu'en créant de tels stimulants et en offrant divers dégrèvements fiscaux, on obtient cette croissance magique et merveilleuse des investissements dont on n'a jamais, à ma connaissance, eu la preuve.

M. Lynch: Eh bien, je peux vous assurer que vous connaîtrez... je fais allusion aux modifications fiscales apportées dans le budget de février 1992. Je voulais simplement dire deux choses. D'une part...

Finance

[Text]

Mr. Langdon: I use them as examples.

Mr. Lynch: Certainly, and I'll reply in the same mode.

It's worth noting the fact that if you look at the sources and uses, if you will, of funds in the budget, the reductions and expenditures for 1992–93 were roughly in the same order as the reductions in taxes. So, in effect, there was a compensating change in expenditures down to finance the tax reductions down.

In some of the specific tax changes you were referring to—for instance, the capital consumption allowance and others—it's certainly an area where the Canadian Manufacturers' Association and certainly many of the business groups in the country would argue, in fact, that changes of that sort were quite important in terms of putting them in a more competitive position, and restoring that competitiveness was an important aspect of creating conditions for the ability to grow in export markets and hence create jobs. So it's certainly the view that those were important in economic terms for key parts of the Canadian economy. It's certainly not just a view put forward by the government or the department, but one certainly shared by the CMA and other groups in the economy.

• 2055

Mr. Langdon: Just for the sake of interest, remind me what the deficit was supposed to be this year according to last year's budget.

Mr. Lynch: In the February 1991 budget, the forecast for 1992–93 was \$24 billion. In the February 1992 budget, the estimate is \$27.5 billion.

Mr. Langdon: So we are \$3.5 billion above what was estimated just last year. That would seem to me to be not very good work as far as deficit reduction is concerned.

**Mr. Lynch:** In fact, the deficit is down substantially from where it is estimated to come in for 1991–92, which is \$31.4 billion. That is roughly a \$4 billion decline.

Mr. Langdon: But you have done nothing to get it down, right? You just said that your expenditure reductions and your tax decreases were equal, so you have taken no policy measures in this budget that one can point to.

The Chairman: They didn't accept my proposal for unemployment insurance reductions.

Mr. Lynch: I would make the point, Mr. Langdon, that substantial policy actions were put in place in the last budget and in the budgets before that to realize the declines in the deficit. They pay dividends over time. The big change between last year, when we were forecasting for 1992–93, and the current year has been the level of tax revenues. They are down substantially—in the \$7.5 billion range, I believe, for 1992–93. Offsetting part of that potential slippage on the deficit is the fact that debt–service costs are down about \$3.5 billion-odd.

So in a sense, there has been some movement up in the deficit. It is much less than would have occurred if one hadn't had considerable success in getting debt-service costs down because of lower interest rates, made possible by lower

[Translation]

M. Langdon: J'ai pris cela comme exemple.

M. Lynch: Certainement et je répondrai de la même façon.

Il faut noter que si l'on considère les sources et utilisations des fonds, les réductions et dépenses pour 1992–1993 correspondent à peu près aux réductions d'impôt. Donc, en fait, la réduction des dépenses compense à peu près la réduction d'impôt.

Pour certaines des modifications fiscales auxquelles vous faisiez allusion—par exemple, la déduction pour amortissement et d'autres—c'est certainement un domaine pour lequel l'Association des manufacturiers canadiens et beaucoup d'autres associations d'entreprises au pays diraient qu'en fait de tels changements sont très importants pour améliorer leur position concurrentielle et que la compétitivité est très importante pour le développement sur les marchés d'exportation et la création d'emplois. C'est donc très important du point de vue économique pour les éléments clés de l'économie canadienne. Ce n'est certainement pas seulement le point de vue du gouvernement ou du ministère mais bien celui de l'Association des manufacturiers canadiens et d'autres groupes d'entreprises.

M. Langdon: Pourriez-vous nous rappeler ce qui a été prévu dans le budget de l'an dernier pour le déficit actuel.

M. Lynch: Le budget de février 1991 prévoyait un déficit de 24 milliards de dollars pour l'exercice 1992–1993 tandis que le budget de février 1992 prévoit un déficit de 27,5 milliards de dollars.

M. Langdon: Donc, les prévisions de l'an dernier ont été dépassées de 3,5 milliards de dollars, ce qui semblerait prouver que la réduction du déficit est loin d'être une réussite totale.

M. Lynch: Bien au contraire, on avait prévu un déficit de 31,4 milliards de dollars pour 1991–1992; le déficit est donc en baisse de 4 milliards de dollars environ.

M. Langdon: Mais vous n'avez rien fait pour réduire le déficit. Vous venez de nous expliquer que l'allègement de la fiscalité a été compensée par les réductions de dépenses et d'ailleurs votre budget ne contient aucune mesure précise visant à réduire le déficit.

Le président: Ils ont rejeté mes propositions visant à réduire l'assurance-chômage.

M. Lynch: Je vous ferais au contraire remarquer, monsieur Langdon, que ce budget-ci ainsi que les budgets précédents contenaient toute une série de mesures visant justement à réduire le déficit, mesures dont le résultat va nécessairement s'étaler dans le temps. Le plus gros changement entre l'an dernier, quand nous établissions les prévisions pour 1992–1993 et cette année a été la baisse des recettes fiscales de 7,5 milliards de dollars. Cette baisse a été compensée en partie par une réduction de 3,5 milliards de dollars dans le service de la dette.

Donc, même si le déficit a légèrement augmenté, cette augmentation aurait été encore bien plus forte si nous n'avions pas réussi à réduire le service de la dette grâce à la baisse des taux d'intérêt que l'on doit à une réduction de

inflation. The active measures in this budget on the tax side were financed by further expenditure cuts. The overall decline in the deficit itself was the result of the underlying structural changes that had been put in place in previous budgets.

Mr. Gray: You did all that without this bill.

Mr. Langdon: Another recommendation we made as a committee was recommendation 3, that the spending control act should be subject to being suspended by vote of Parliament during a period of economic downturn or recession, upon presentation by the Minister of Finance of a projection of such recession or downturn. Perhaps you could tell me why you felt that was an inappropriate recommendation to accept.

Mr. Lynch: The view is that there is this premise of Parliament to decide, but in fact the act does... In our view, there is no need for a particular clause to deal with the economic situation. The act is about controlling spending. In practical terms, the self-financing programs, which in many ways are the most cyclically sensitive of the various programs, are excluded under the proposed act. The rest of spending is included and the government has to react to it under the prescribed limits.

Mr. Langdon: Frankly, the logic of the department leaves me quite puzzled, that you would make this strong case that there needs to be some kind of cap. As I say, that's a case I agree with; it's a case that the whole committee agreed with. There has to be some kind of discipline within the system and it has to be a discipline that imposes itself, especially, if I may say so, at a period like this, prior to an election period, a period during which this government in the 1987–88 period made a series of fiscal choices that are now strongly criticized in retrospect, not least by the Governor of the Bank of Canada. We have this reality and yet you tell me that we really need this piece of legislation that controls just one thing, and it doesn't even control it very well.

• 2100

The Chairman: If you cross the floor and come to a Conservative caucus meeting. . . These sorts of things are very popular there.

Mr. Langdon: These sorts of things should be popular there. These sorts of things should be popular throughout our system. It should be possible to have some kind of fiscal discipline within the system; yet the bill that you are purporting to recommend as professionals from the department charged with economic management in this economy is a bill that is so full of holes that it neither does what it says it does nor offers any promise of any discipline for the future, except for discipline with respect to program spending. That discipline with respect to program spending presumably assumes that program spending has been the cause of the increase in our deficit, and every study that I've seen that has looked carefully at where the deficit has come from suggests that increases in program spending are a minuscule part of the deficit problem.

I could refer you to the famous Statistics Canada study that you've commented on to Statistics Canada after the fact, and forced them to change their view. In its original position it said 50% of the cause of the deficit was tax reductions,

#### [Traduction]

l'inflation. Les mesures fiscales présentées dans notre budget ont toutes été financées grâce à une réduction des dépenses. La réduction globale du déficit a été réalisée grâce aux changements structurels prévus par les budgets précédents.

M. Gray: Vous n'avez pas eu besoin de ce projet de loi pour réaliser tout cela.

M. Langdon: Dans sa recommandation numéro 3, le comité avait recommandé que la Loi sur le contrôle des dépenses soit suspendue sur vote du Parlement en période de basse ralentissement économique ou de récession, ou sur présentation de prévisions en ce sens par le ministre des Finances. Pour quelles raisons avez-vous rejeté cette recommandation?

M. Lynch: La décision n'appartient pas au Parlement aux termes de la loi. Nous sommes d'avis qu'un article spécial consacré à la conjoncture est superflu. D'ailleurs, les programmes autofinancés qui se ressentent le plus des fluctuations de la conjoncture ne sont pas assujettis à la loi comme le sont les autres dépenses de l'État pour lesquelles le gouvernement est tenu de respecter les limites prescrites.

M. Langdon: Je dois avouer que je ne comprends pas votre raisonnement lorsque vous parlez en faveur du plafonnement des dépenses, vu que nous sommes tous d'accord là-dessus. Une discipline financière est en effet indispensable, surtout en période pré-électorale et compte tenu du fait qu'en 1987-1988, le gouvernement a mis en oeuvre une série de mesures fiscales qui ont été abondamment critiquées, y compris par le gouverneur de la Banque du Canada. Or, malgré tout cela, vous continuez à affirmer avoir besoin de ces textes législatifs qui contrôleraient un seul élément, et pas si bien que cela.

Le président: C'est le genre de questions dont on parle beaucoup au caucus du Parti conservateur.

M. Langdon: On devrait en parler partout car la discipline est indispensable sur le plan financier. Or le projet de loi que vous préconisez en votre qualité de représentants du ministère chargé de l'économie nationale présente de nombreuses lacunes et est loin d'assurer la discipline financière pour l'avenir, à l'exception des seules dépenses de programmes. Il faut croire que les dépenses de programmes ont été à l'origine de l'augmentation du déficit alors que selon toutes les études consacrées à cette question, les dépenses de programmes ne constituent qu'une très faible part du déficit.

Ainsi, selon la version originale de l'étude de Statistique Canada, modifiée par la suite sur votre insistance, le déficit serait dû pour 50 p. 100 aux réductions fiscales et pour 40 p. 100 au service de la dette, 6 p. 100 seulement étant

another 40%, if I remember the figures, 40%—plus perhaps, came from debt service charges, and something in the order of 6% came from program spending. You suggest that you have this crucial piece of legislation, which deals with something that really is beside the point, as far as controlling the deficit is concerned.

Mr. Lynch: Can I just reply quickly to that? I think Professor Purvis of Queen's, or many other analysts who have looked at it, would argue that the growth in program spending from 1974–75 to 1984–85 has been a primary source of the deterioration of the fiscal situation. Just logically if you have over a period of 10 to 15 years program spending growing at 6% a year in real terms, it's hard to believe that it would be anything but a source of fiscal deterioration. I think the fact that Stats Canada is much more caveated in its view of how definitively one should draw conclusions from its early work supports that.

Our analysis suggests that in effect over 50% of the deterioration in the deficit over that period came from increases in program spending, either directly or indirectly through increased debt-servicing charges. Basically you have to have a structural imbalance to generate debt that then creates debt-servicing problems. Part of it is the rise in real interest rates, as you raised when I was here in the summer. I think there is in fact a very good analytic case that program spending contributed to the rise in Canada's structural deficit and to the debt. In effect, to provide some assurance that there is a cap on that is an important part of getting the deficit and the debt under control.

#### • 2105

You say there are other aspects of debt control with respect to debt-servicing charges. I referred you to, I think, the fact that the department thinks the key way of doing that is getting inflation down, and therefore over the longer term, giving you the best guarantees of lower interest rates and hence cost.

On the overall control on the deficit itself is the ability of the government to adhere to, in different economic circumstances, its deficit targets.

Mr. Langdon: Well, let me just ask you a last question.

The Chairman: No, this is about the third last question. I don't want to cut anybody off, but I think we're probably getting close to the end.

Mr. Langdon: Last question if I can, which is... What you're saying to us is the government has to be controlled, has to be disciplined through legislation with respect to expenditure, but it does not have to be controlled with respect to tax expenditure in any way whatsoever; there doesn't have to be any limitation that applies to tax benefits that are handed out. I cannot believe that this is the advice the department in fact has given on this piece of legislation. It's probably an unfair question, so I won't put it in terms of a question.

## [Translation]

imputables aux dépenses de programmes. Donc, ce projet de loi, contrairement à ce que vous affirmez, ne fera rien pour réduire le déficit.

M. Lynch: Je vous ferai remarquer que le professeur Purvis de l'Université Queen's et d'autres spécialistes ont fait valoir que la hausse des dépenses de programmes entre 1974-1975 et 1984-1985 a été l'une des principales causes de la détérioration de notre situation financière, ce qui est parfaitement logique quand on pense que pendant dix ou quinze ans, les dépenses de programmes ont augmenté au rythme de 6 p. 100 par an. À preuve, Statistique Canada émet certaines réserves quant aux conclusions à tirer de son premier rapport.

D'après nos études, l'aggravation du déficit au cours de cette période serait imputable pour plus de la moitié aux augmentations de dépenses de programmes, dépenses qui exigeaient directement ou indirectement un alourdissement du service de la dette. Un déficit et le service de la dette ont toujours pour origine des déséquilibres de structure. La hausse des taux d'intérêt réels entre également en ligne de compte. Il a été établi que l'augmentation des dépenses de programmes a contribué à notre déséquilibre structurel et donc au déficit. Dès lors, le plafonnement des dépenses de programmes est une mesure indispensable si l'on veut arriver à maîtriser le déficit.

Vous dites qu'il y a d'autres aspects à cette maîtrise de la dette en ce qui a trait aux frais du service de la dette. J'ai souligné, je crois, le fait que le ministère estime que le meilleur moyen d'y arriver est de réduire l'inflation et, par conséquent, d'offrir à longue échéance les meilleures garanties possibles de taux d'intérêt et de coûts moins élevés.

Quant à la maîtrise générale du déficit, elle dépend de la capacité du gouvernement de poursuivre, dans diverses conjonctures économiques, ses objectifs en matière de déficit.

M. Langdon: Permettez-moi de vous poser une dernière question.

Le président: Non, c'est la troisième dernière question que vous posez. Je ne voudrais pas interrompre qui que ce soit, mais je crois que le temps dont vous disposiez est presque totalement écoulé.

M. Langdon: Une dernière question, si je le puis... Vous nous dites que le gouvernement doit être contrôlé, qu'il faut le discipliner au moyen de mesures législatives sur les dépenses, mais qu'il n'est nul besoin de le contrôler au chapitre des dépenses fiscales; il n'est pas nécessaire d'imposer des limites aux avantages fiscaux qui sont consentis. Je ne peux pas croire que c'est là l'opinion du même ministère qui a présenté cette mesure législative. Comme ma question n'est sans doute pas équitable, disons qu'il ne s'agit pas d'une question.

I can only hope that the department itself took a responsible position and said in fact tax expenditures were as deserving of discipline and control in the system as direct expenditure. If the Department of Finance of this country did not put that position forward and it's the government of this country that's rejected it, then frankly I will be immensely disappointed in the professionalism of the department.

Mr. Lynch: My final reply to that is, in a sense, it is the review by Parliament of all tax expenditures, all tax matters, that provides that parliamentary review, discussion, oversight and discipline on tax matters. So that remains—

Mr. Langdon: It's even more true of spending. This place has a whole host of mechanisms for dealing with spending. Every committee looks at estimates. They have—

An hon. member: Barely.

Mr. Langdon: Except ours. Witnesses come forward from every end of the country to deal with estimates.

The Chairman: They ask for more.

**Mr.** Langdon: No, there's a public accounts committee that reviews what happens to expenditures. God, we are so good at looking at expenditure—

The Chairman: When was the last committee report that reviewed spending less?

Mr. Langdon: But we don't look at tax expenditure and tax benefits given out at all. We assume giving money away is different from not taking money from people as we promised to do in the past. Maybe, in some kind of grand philosophic sense, it is different, but so far as its effect on the deficit of the country, there is absolutely no difference whatsoever. Listen, I believe you see this and you understand this and you recommended it to the minister and the minister rejected it, and I'm going to leave you with the benefit of the doubt. From my point of view, thank you very much for coming tonight.

The Chairman: Well, thank you also for coming.

I'm just going to, for the benefit of everyone here, indicate the potential future agenda for the next few days. Tomorrow, same subject, and we have a couple of witnesses, including the Auditor General and the Canadian Federation of Agriculture. On Wednesday, I would anticipate having a meeting on agenda and procedure, and that's dependent a little bit on people being able to come, but basically we would elect a vice-chairman, plus I would propose that we would adopt a number of subcommittees. At the moment, I have made a list of what I call the subcommittee on taxation, the subcommittee on banking, the subcommittee on international finance—which would presumably be chaired by Mr. Langdon, if and when we get around to doing that, but we would at least create the subcommittee-and the subcommittee on regulatory review, which would be involved in dealing with the reference from the budget.

[Traduction]

J'espère seulement que le ministère a adopté une position raisonnable et qu'il a dit que, en fait, les dépenses fiscales devraient faire l'objet de mesures de discipline et de contrôle au même titre que les dépenses directes. Si le ministère des Finances du pays n'adopte pas cette position et si le gouvernement la rejette, je dois avouer que je serai immensément déçu du manque de professionnalisme du ministère.

M. Lynch: Pour répondre à votre dernière question, c'est l'examen fait par le Parlement de toutes les dépenses fiscales, de toutes les questions fiscales qui constitue l'examen, la discussion, la surveillance et la discipline en matière fiscale. Cela demeure donc. . .

M. Langdon: Cela s'applique encore davantage aux dépenses. Il existe au gouvernement toute une gamme de mécanismes pour le traitement des dépenses. Chaque comité étudie des prévisions budgétaires. Ils ont...

Une voix: À peine.

M. Langdon: Excepté le nôtre. Des témoins viennent de tous les coins du pays pour parler des prévisions budgétaires.

Le président: Ils en demandent davantage.

M. Langdon: Non, il y a un comité des comptes publics qui étudie l'évolution des dépenses. Seigneur, nous faisons si bien cela, étudier les dépenses. . .

Le président: Quand a-t-on présenté un rapport de comité sur une diminution des dépenses?

M. Langdon: Cependant, nous n'étudions pas les dépenses fiscales ni les avantages fiscaux qui sont offerts. Nous supposons qu'il existe une différence entre donner de l'argent et ne pas en prendre aux gens, comme nous avons promis de le faire par le passé. Du point de vue purement théorique, cette différence existe peut-être, mais cela a absolument les mêmes effets au niveau du déficit. Je suis certain cependant que vous comprenez tout cela, que vous avez fait des recommandations au ministre et que le ministre les a rejetées, je vous laisse le bénéfice du doute. Merci d'être venus témoigner devant nous ce soir.

Le président: Merci d'être venus.

Pour la gouverne de toutes les personnes présentes, j'aimerais dire quel sera le programme éventuel des prochains jours. Demain, nous traitons du même sujet, et nous recevrons deux témoins, le vérificateur général et la Fédération canadienne de l'agriculture. Mercredi, je prévois tenir une séance sur le programme et la procédure, et cela dépend un peu des gens qui pourront se présenter. Il s'agit en fait d'élire un vice-président et, en outre, je proposerais que nous créions un certain nombre de sous-comités. Pour le moment, j'ai une liste de ces sous-comités: le sous-comité de la fiscalité, le sous-comité des banques, le sous-comité des finances internationales—que pourrait présider M. Langdon, le cas échéant, mais au moins, nous aurons créé le comité—et le sous-comité de l'examen réglementaire, qui traiterait des renvois au budget.

• 2110

I'm anticipating a reference from the government on this. We may or may not create the subcommittee, but the reason I talk about the subcommittees—and I will talk about this again tomorrow and on Wednesday-is that there have been some administrative difficulties on some of these things in terms of who receives what information. That's more of a problem with the opposition parties, frankly, than with the government party. Different people are named to be involved in different things. For example, in the NDP, Mr. Whittaker is usually taxation, Mr. Rodriguez is usually banking, Mr. is usually other matters-economics whatever—and the same kind of thing happens in the Liberal Party. When it comes to people sending in their things, the advantage of creating a subcommittee is that the people end up being listed in the Hansard, so people and outside groups making representations can see which people are responsible for those

Whether we do it this week or not, in the longer run, establishing those subcommittees is a healthy thing to do so that, for example, the various people from the Liberal Party will be officially listed and will get the official documents. It will solve some problems we've had in the past.

Thursday, if nothing else comes up, we will try to deal with these bills clause by clause, and next week I anticipate dealing with Bill C-48, estimates, and budget commentary. We haven't had any actual representations of people on budget commentary. We're still trying to get the Minister of Finance to come. That is a preliminary schedule. . . except for tomorrow, there are not official notices out.

Mr. Gray: Mr. Chairman, I thought that tonight, in addition to Bill C-56, we would also be dealing with Bill C-21, the debt-service account.

The Chairman: We are, if you would like to ask the officials questions on it.

Mr. Gray: I would, but it's kind of late. Do you have any plans for having the officials back on this, or is this their only appearance?

The Chairman: The same people were involved in both. If you have questions, we are in no rush. It's just a question—

Mr. Gray: If we're going to discuss Bill C-21 clause by clause later this week, I wonder when we will have the same opportunity to question these gentlemen on Bill C-21 that we've had on Bill C-56.

The Chairman: You certainly have that at the clause-by-clause stage. The question becomes whether you want to examine them in a preliminary way in case you want to make any amendments. If you just want to examine people for the purpose of examination, then it's no problem at the clause-by-clause stage.

Mr. Gray: Will these officials be here at that point?

The Chairman: Similar ones.

[Translation]

Je prévois recevoir un avis du gouvernement à ce sujet. Nous pouvons créer ou non le sous-comité, mais si je parle des sous-comités-et j'en reparlerai de nouveau demain et mercredi-c'est qu'il y a eu des problèmes administratifs dans ces domaines au niveau de la diffusion des renseignements. Ces problèmes ont touché davantage les partis de l'opposition que celui du gouvernement. Différentes personnes sont désignées pour s'occuper de différents domaines. Par exemple, au NPD, M. Whittaker s'occupe généralement de fiscalité, M. Rodriguez des banques et M. Langdon des autres questions-économiques ou autres. Il en est de même au Parti libéral. Pour ce qui est de la diffusion des renseignements, l'avantage de créer un sous-comité, c'est que les gens qui en font partie sont listés dans le Hansard et que, par conséquent, les gens qui présentent des mémoires savent qui est chargé de quoi.

L'établissement de ces sous-comités est une bonne chose à long terme, que nous les créions cette semaine ou non, car les divers députés du Parti libéral, par exemple, feront partie de la liste officielle et recevront les documents officiels. Cela résoudra certains problèmes que nous avons connus par le passé.

Jeudi, si rien d'autre ne se présente, nous essaierons de traiter ces projets de loi article par article, puis la semaine prochaine, je prévois passer au projet de loi C-48, aux prévisions de dépenses et au commentaire du budget. Nous n'avons pas reçu de mémoires officiels sur le commentaire du budget. Nous essayons encore d'obtenir que le ministre des Finances comparaisse devant nous. Il s'agit d'un calendrier préliminaire. . . à l'exception de demain, on n'a pas envoyé d'avis officiels.

M. Gray: Monsieur le président, je croyais que ce soir, en plus du projet de loi C-56, nous traiterions aussi du projet de loi C-21, qui porte sur le compte de service de la dette.

Le président: C'est ce qui est prévu, si vous désirez interroger les fonctionnaires à ce sujet.

M. Gray: Je voudrais bien, mais il est un peu tard pour le faire. Prévoyez-vous entendre de nouveau les fonctionnaires à ce sujet, ou s'agit-il de leur seule comparution?

Le président: Ce sont les mêmes personnes qui ont travaillé aux deux projets de loi. Si vous avez des questions à poser, nous ne sommes pas pressés. Il s'agit simplement. . .

M. Gray: Si nous prévoyons discuter du projet de loi C-21 article par article plus tard au cours de la semaine, je me demande quand nous aurons une occasion semblable d'interroger sur le projet de loi C-21 les mêmes messieurs que nous avons entendus sur le projet de loi C-56.

Le président: Vous le pourrez certainement à l'étape de l'étude article par article. Il s'agit de déterminer si vous voulez les entendre de façon préliminaire au cas où vous voudriez proposer des amendements. Si vous voulez les interroger à seule fin de les interroger, vous pourrez le faire sans problème à l'étape de l'étude article par article.

M. Gray: Ces fonctionnaires seront là à ce moment-là?

Le président: Les mêmes.

Mr. Gray: I had some general questions on Bill C-21 similar to questions asked on Bill C-56. I don't know if I'm up to going into this now. I guess I could get my remaining strength together, but I hadn't anticipated we would be...

The Chairman: The same people are involved. I'm not about to ram this through or be in any particular rush. If we think we should adjourn tonight, we will and will leave it at that. They were both grouped together because it's the same people.

Mr. Langdon: It would make sense to focus on the two in two separate sessions. There are some similar issues, but I think some different ones too.

I wanted to note a couple of things with the schedule you outlined. Especially after the reference tonight, I would be interested in hearing from Professor Purvis from Queen's. I don't think we heard from him during the course of our original consideration of the spending control act. It was an oversight that we should have avoided. I think, too, certainly for myself, I would be a little bit reluctant to move quite that quickly to clause by clause without our notifying the various witnesses who testified this past summer.

• 2115

The Chairman: We notified them all by letter. If you recall a month or so ago we discussed this and the clerk...

Mr. Langdon: We received no replies?

The Chairman: Only two, and they are coming tomorrow.

Mr. Gray: That's on Bill C-56?

The Chairman: On both actually. We sent letters out and that was the extent of our response, as far as I know.

Mr. Langdon: So the Fraser Institute is going to let this piece of Swiss cheese go through?

The Chairman: Unfortunately the clerk is not here tonight to respond. When I asked her last week, the only formal responses we had, or indications, were the people we lined up. We wrote letters. She has been in direct contact with them, not myself.

Mr. Langdon: We might check with her.

The Chairman: I am not saying we will cut it off; I am just saying that there has not been a huge response, if I could put it that way.

Mr. Gray: I had a series of questions. I want to ask about the GST account, or whatever you want to call it.

The Chairman: Let's adjourn for tonight, and we'll proceed as we can. It is a matter of mixing together these bills before with estimates over the next two to three weeks on a who-can-appear basis.

[Traduction]

M. Gray: Les questions générales que j'ai à poser au sujet du projet de loi C-21 sont semblables à celles qui ont été posées au sujet du projet de loi C-56. Je ne sais pas si j'ai envie de faire cela maintenant. Je pourrais sans doute rassembler mes forces, mais je n'avais pas prévu que cela serait. . .

Le président: Les mêmes personnes ont travaillé aux deux projets de loi. Je n'ai pas l'intention d'exercer des pressions ni de me presser. Si nous croyons qu'il vaudrait mieux clore le débat ce soir, nous le ferons, et ce sera bien comme ça. On avait regroupé ces deux projets de loi puisqu'il s'agissait des mêmes personnes.

M. Langdon: Il vaudrait mieux les traiter de façon distincte. Ils présentent certaines ressemblances, mais aussi certaines différences. J'aimerais faire quelques remarques sur le calendrier que vous proposez.

Surtout après ce qui a été dit de la séance de ce soir, j'aimerais entendre le professeur Purvis, de l'université Queen's. Je ne crois pas que nous l'ayons entendu au cours de notre examen initial de la Loi sur le contrôle des dépenses. C'est là une omission que nous aurions dû éviter. Pour ma part, j'hésiterais sans aucun doute à passer aussi rapidement à l'étude article par article sans en aviser les divers témoins que nous avons entendus l'été dernier.

Le président: Nous les avons tous avisés par lettre. Si vous vous souvenez, nous en avons discuté il y a un mois environ, et la greffière. . .

M. Langdon: Nous n'avons pas reçu de réponse?

Le président: Deux réponses seulement, et nous entendrons ces témoins demain.

M. Gray: Au sujet du projet de loi C-56?

Le président: Au sujet des deux projets de loi, en fait. Nous avons envoyé des lettres, et ce sont là les réponses que nous avons obtenues, d'après ce que je sais.

M. Langdon: L'Institut Fraser n'a pas manifesté son intention de venir témoigner?

Le président: Malheureusement, la greffière n'est pas ici ce soir pour répondre. Lorsque je lui en ai parlé la semaine dernière, elle m'a dit que les seules réponses ou indications officielles que nous avons obtenues venaient des personnes que nous avons inscrites à nore liste. Nous avons écrit des lettres. C'est elle qui a communiqué directement avec eux, pas moi.

M. Langdon: Nous devrions vérifier auprès d'elle.

Le président: Je ne dis pas que nous n'entendrons plus personne; je dis seulement que nous n'avons pas obtenu un grand nombre de réponses.

M. Gray: J'avais toute une série de questions. J'aimerais poser des questions sur le compte de la TPS, quel que soit le nom qu'on lui donne.

Le président: Levons la séance de ce soir et nous prendrons les choses comme elles se présentent. Il s'agit de joindre l'étude de ces projets de loi à celle des prévisions budgétaires pour les deux ou trois prochaines semaines, selon les témoins qui peuvent comparaître.

Mr. Gray: I just want to make clear that on Bill C-21 we question these officials or people of equivalent rank.

The Chairman: Sure, I understand that. I am sure they will be willing to return, or whoever it is they delegate. Within the group it is more or less the same people, as I understand it.

I will adjourn the meeting for now and we will return to the subject tomorrow with the witnesses I mentioned earlier.

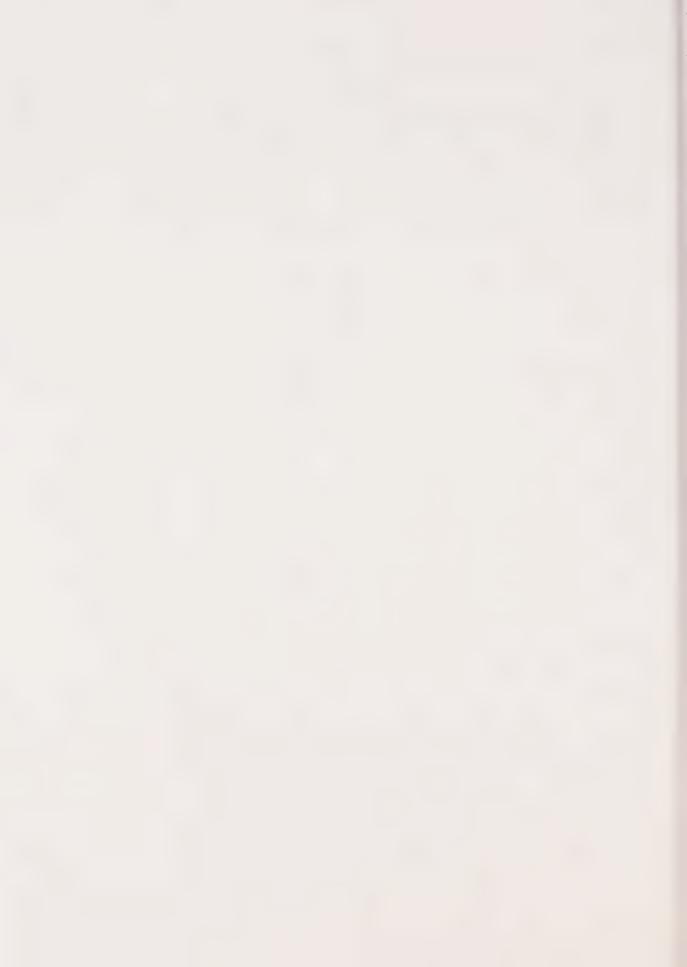
[Translation]

M. Gray: Au sujet du projet de loi C-21, nous pourrons interroger ces fonctionnaires ou d'autres d'un rang équivalent?

Le président: Oui, bien sûr. Je suis certain qu'ils seront prêts à revenir, eux ou leurs suppléants. Il s'agit peu ou prou des mêmes gens, si je comprends bien.

La séance est maintenant levée, et nous reprendrons notre étude de ce sujet demain. Nous entendrons les témoins dont j'ai parlé précédemment.











## MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

## From the Department of Finance:

Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

## **TÉMOINS**

#### Du ministère des Finances:

Kevin Lynch, sous-ministre adjoint principal, Politique fiscale et analyse économique;

Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale.

xc26

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 39

Tuesday, March 17, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 39

Le mardi 17 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

## **Finance**

# **Finances**

#### RESPECTING:

Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada

#### **CONCERNANT:**

Projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques et Projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada

## WITNESSES:

(See back cover)

## **TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

## STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairman: Clément Couture

Members

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-président: Clément Couture

Membres

Herb Gray Steven Langdon Diane Marleau René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

#### MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1992 (50)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 4:02 o'clock p.m. this day, in Room 200, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens, and Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Office of the Auditor General: Ron Thompson, Assistant Auditor General. From the Canadian Federation of Agriculture: Ralph Jespersen, President; Sally Rutherford, Executive Secretary.

Pursuant to Orders of the House dated Wednesday, October 2, 1991 and Wednesday, February 19, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada respectively. (See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, March 16, 1992, Issue No. 38).

On Clause 1.

Ron Thompson, from the Office of the Auditor General, made a statement and answered questions.

Ralph Jespersen made a statement and, with the other witness from the Canadian Federation of Agriculture, answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:58 o'clock p.m., the sitting resumed.

At 5:38 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1992 (50)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 16 h 02, dans la salle 200 de d'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: Du Bureau du vérificateur général: Ron Thompson, vérificateur général adjoint. De la Fédération canadienne de l'agriculture: Ralph Jespersen, président; Sally Rutherford, secrétaire exécutive.

Conformément aux ordres de renvoi de la Chambre des mercredis 2 octobre 1991 et 19 février 1992, le Comité commence l'étude des projets de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques, et C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada (voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 16 mars 1992, fascicule n° 38).

Le président met en délibération l'article 1.

Ron Thompson, du Bureau du vérificateur général, fait un exposé et répond aux questions.

Ralph Jespersen, de la Fédération canadienne de l'agriculture, fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 16 h 55, la séance est suspendue.

À 16 h 58, la séance reprend.

À 17 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Finance

[Text]

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, March 17, 1992

• 1601

The Chairman: I call the meeting to order and welcome our guest, who is Ron Thompson, the Assistant Auditor General. Normally I ask you to introduce the people with you, but it appears there isn't anybody backing you up here today. I believe you'd like to make an opening statement. You're pretty familiar with committee procedure, so we'll proceed from there.

Mr. Ron Thompson (Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada): Thank you, Mr. Chairman. Thank you also very much for inviting representatives from the Office of the Auditor General of Canada to appear before your committee today.

We're pleased to be here as you consider Bill C-56 and Bill C-21, both of which propose audit responsibilities for the Auditor General of Canada. When Mr. Desautels appeared before you last October to discuss the proposed spending control act, he explained his audits focus on the implementation of government policy but not on the merits of government policy. My comments today are being offered within that frame of reference.

In the past few months the Department of Finance has provided the Office of the Auditor General with an opportunity to review and comment on the wording of the audit clauses, clause 8 in each of these two bills. We have suggested certain revisions to these clauses, which we understand will be included in the department's proposed changes.

Subject to a final look, we recommend these revisions to you. In addition, we offered certain technical comments on other clauses of the bills that have a bearing on the clauses requiring audit.

In commenting on the proposed spending control act last October, Mr. Desautels emphasized the need for three things: first, appropriate accounting and fair reporting; secondly, effective controls within government; and thirdly, rigorous parliamentary scrutiny. In our view, these comments apply equally to the debt servicing and reduction account act.

Our suggested revisions to Bills C-56 and C-21 are designed to facilitate parliamentary scrutiny by doing two things: first, by encouraging the government to prepare and publish clear and concise financial reports to demonstrate compliance with each of these acts; and secondly, having the reports audited by the Auditor General to determine whether they present information fairly in accordance with the acts and with the government's stated accounting policies.

[Translation]

## **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 17 mars 1992

Le président: Permettez-moi de déclarer la séance ouverte et de souhaiter la bienvenue à notre invité, M. Ron Thompson, vérificateur général adjoint. Normalement, je demande au témoin de présenter les personnes qui l'accompagnent, mais il semblerait que vous allez devoir vous défendre seul aujourd'hui. Je pense que vous avez un exposé à nous faire. Vous connaissez assez bien la procédure des comités donc je vous cède la parole.

M. Ron Thompson (vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada): Merci, monsieur le président. Merci d'avoir invité des représentants du Bureau du vérificateur général à témoigner aujourd'hui devant votre comité.

Nous sommes heureux d'être ici pour l'étude que vous faites des projets de loi C-56 et C-21 qui prévoient tous deux des responsabilités de vérification pour le vérificateur général du Canada. Lorsque M. Desautels a témoigné devant vous l'automne dernier pour discuter de la loi proposée sur la limitation des dépenses, il a expliqué que ses vérifications s'attachaient à la mise en oeuvre des politiques du gouvernement, et non à leurs mérites. C'est dans cette optique que je vous fais part de mes observations aujourd'hui.

Au cours des derniers mois, le ministère des Finances a donné au Bureau du vérificateur général l'occasion d'examiner et de commenter le libellé des dispositions relatives à la vérification, c'est-à-dire l'article 8 de chaque projet de loi. Nous avons suggéré certaines révisions qui, d'après ce que nous croyons comprendre, seront incluses dans les changements proposés par le ministère.

Sous réserve d'un examen final, nous vous recommandons ces révisions. En outre, nous avons formulé certaines observations techniques au sujet des autres dipositions des projets de loi qui ont une incidence sur les dispositions ayant trait à la vérification.

Dans les observations que M. Desautels a formulées en octobre dernier au sujet de la loi proposée sur la limitation des dépenses, il a souligné la nécessité d'inclure trois éléments: d'abord, une comptabilisation appropriée et une présentation fidèle; deuxièmement, des contrôles efficaces au sein de l'administration publique; et troisièmement, un examen rigoureux du budget par le Parlement. Selon nous, ces observations s'appliquent également à la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette.

Les révisions proposées aux projets de loi C-56 et C-21 ont pour objet de faciliter l'examen du Parlement de deux façons: tout d'abord parce qu'elles encouragent le gouvernement à préparer et à publier des rapports financiers clairs et concis pour montrer qu'il s'est conformé à chacune de deux lois; et ensuite parce qu'elles confient la vérification des rapports au vérificateur général afin qu'il détermine si les rapports présentent l'information fidèlement et conformément aux lois et aux conventions comptables énoncées par le gouvernement.

That concludes my opening statement. I'd be pleased to answer questions at this point. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: I have a couple of questions I'm going to save for a little while that aren't absolutely related to the bill, but I think they are close enough that nobody will say I'm out of order.

Mrs. Marleau (Sudbury): On both these bills, it all sounds so great and so wonderful. When you get right down to it, you talk in terms of making sure the moneys from the GST are going to deficit reduction. In reality, aren't all moneys that go into the federal coffers going directly to finance the business of this government and in essence going to deficit reduction providing they don't spend a lot of extra money? This is like playing games and saying to the people, aren't we great, because we're going to put all the money in this pocket. It really does not make a lot of difference.

• 1605

In the long run, even though we pass this bill and asked you to audit it, what more can you say but, yes, you have complied with the bill? The deficit is reducing or increasing, but all the moneys coming in are going towards the deficit.

How much worth is there in passing a bill like this? How will you have any kind of teeth—for instance, as the auditor—to come in and make the government of the day comply with something it is already doing? This just seems like an awful big waste of time, except perhaps to make Canadians feel a little better about what we should be doing.

Mr. Thompson: I have to be a little careful here. Why the government introduced these two bills is really a matter of government policy that I should stay well out of.

You referred to the debt reduction account. This is just a personal observation. I see it as an attempt to try to associate GST revenues with debt costs in the minds of the reader. Doing so is not, in itself, a bad thing. It is trying to focus on the cost of debt, as I understand it, and suggesting another way of looking at the finances of the government.

Beyond that response, I am afraid I decline to comment.

Mrs. Marleau: I suppose I am trying to be too political. I do not want to be political, but it is pretty hard for me to not be in this case because I feel these are really political bills and really a very big waste of time.

But if you want to designate corporate tax revenues as deficit reduction tools, you can do the same thing. Every tax and fee we charge could be labelled in the same way, because in essence that is what they are.

On the expenditure control bill I notice that a government can overspend in one year providing it tells us how it will make up the overspending in the next year. But as is wont to happen there are times when governments change

[Traduction]

Voilà qui termine mon commentaire d'introduction. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions. Merci, monsieur le président.

Le président: J'ai quelques questions que je vais garder pour un peu plus tard car elles ne portent pas directement sur le projet de loi; toutefois, je pense qu'elles sont suffisamment proches du sujet pour ne pas être jugées irrecevables.

Mme Marleau (Sudbury): On a l'impression d'après ces deux projets de loi que tout est formidable et merveilleux. A y regarder de plus près, il s'agit de s'assurer que les recettes tirées de la TPS servent à la réduction de la dette. Or en réalité, toutes les recettes fédérales ne servent-elles pas directement à financer les activités de ce gouvernement et donc à réduire la dette si l'on ne fait pas de dépenses extravagantes? C'est un peu jouer la comédie et dire aux gens: nous sommes formidables, nous allons mettre tout l'argent dans cette poche-ci. Or, cela n'a pas vraiment beaucoup d'importance.

À long terme, même si nous adoptons ce projet de loi et même si nous vous demandons de faire les vérifications prévues, que pouvez-vous dire, autre que vous vous êtes conformés aux dispositions de la loi? La dette est à la baisse ou à la hausse, mais effectivement, toutes les recettes servent à combler le déficit.

À quoi sert-il d'adopter un tel projet de loi? Allez-vous avoir le pouvoir—par exemple comme vérificateur—d'exiger que le gouvernement en place fasse ce qu'il fait déjà? J'ai l'impression que nous perdons notre temps, sauf peut-être pour ce qui est de rassurer les Canadiens.

M. Thompson: Je dois faire attention. La présentation de ces deux projets de loi est une question de politique gouvernementale et je me garde bien de faire des commentaires sur les motifs du gouvernement.

Vous avez parlé du compte de réduction de la dette. À titre personnel simplement, j'aimerais dire qu'on essaie d'associer, dans l'esprit du lecteur, les recettes tirées de la TPS et les coûts de la dette. Ce n'est pas en soit une mauvaise chose. Si je comprends bien, on essaie d'attirer l'attention sur le coût du service de la dette et l'on essaie de proposer une autre façon d'envisager les finances gouvernementales.

Je ne tiens vraiment pas à dire autre chose à ce sujet.

Mme Marleau: J'essaie sans doute d'être trop politique. Je ne veux pas l'être, mais il m'est très difficile de ne pas l'être dans ce cas-ci, car j'estime qu'il s'agit de projets de loi politiques et d'une grande perte de temps.

Si l'on voulait désigner les recettes fiscales tirées de sociétés comme outils de réduction de la dette, on pourrait faire la même chose. Tous les impôts, tous les droits que nous prenons pourraient être qualifiés de la même façon puisque essentiellement, ce sont tous des outils de réduction de la dette.

En ce qui concerne le projet de loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques, je constate que le gouvernement peut dépasser le plafond une année à condition d'imputer le dépassement à l'exercice suivant. Or

and different groups take control. What kind of position of strength does the auditor have after the fact to say that this government was bad back in 1992? The government is gone. It is all well and good that you can say so—and people will do so, but what kind of methods would you have to enforce this statement, if any?

Mr. Thompson: We are suggesting, in the proposed revisions to the audit clause in Bill C-56, something I referred to in the opening statement; that is, to encourage and actually require the government to prepare and publish a complete, clear, and detailed analysis and exposition of how it complied or did not comply with the limits it has put into legislation.

If that accounting is not fair we would then have something to say as auditor. If it was not complete and if the facts did not get out with regard to how the numbers were pulled together and if they were not presented clearly, we would have something to say.

If the information is presented clearly, though, then in terms of whether or not the government is doing a good job or a bad job in controlling spending, that would be something that Members of Parliament would look at and comment on, using the statement under the spending control act, I would hope.

Mrs. Marleau: You look at what the government has been doing for the last few years and try to compare from one year to the next. It has had some major changes in its accounting practices. Every year the government brings you a very clear and concise picture. But the problem is that you cannot really compare the picture to what happened the year before or the year before that.

I am asking you whether you have any way, as a representative of the Auditor General, to make sure this does not happen?

I also happen to know that you have noted the fact in your Auditor General's reports that the government has changed its ways of auditing. That is all very well and good, because the government does what it wants to do anyway and you have not been able to do anything about it, at least not so far, so why should you be able to do more now?

Mr. Thompson: I should say that in terms of the changes in accounting policies, some of those are certainly ones we have encouraged the government to make in order to provide a better overall picture of the government's finances. As I understand it, the government does recast historical numbers when it changes accounting policies so that you get a trend on a consistent basis for, I believe, eight or nine years.

#### • 1610

There is another issue, though, which is perhaps not directly related to Bill C-56, but is not far removed. In our report last year we made the suggestion that the government should prepare and publish a scorecard, comparing budgeted numbers with actual numbers. That scorecard, coupled with a good, clear, and complete display of financial information, will provide Members of Parliament with a basis for holding the government to account. In the final analysis, that is what our office can help you do.

## [Translation]

comme on le sait, les gouvernements changent et le contrôle aussi. Jusqu'à quel point le vérificateur peut-il dire après le fait qu'un gouvernement s'est trompé en 1992? Ce gouvernement n'est plus. C'est parfait de pouvoir le dire—et les gens le diront, mais quels mécaismes sont à votre disposition pour appliquer cette disposition?

M. Thompson: Nous proposons dans nos révisions à l'article du projet de loi C-56 sur la vérification des dispositions que j'ai mentionnées dans mon exposé, c'est-à-dire encourager le gouvernement, en fait exiger que celui-ci prépare et publie une analyse claire et concise pour montrer jusqu'à quel point il s'est conformé aux limites qu'il a lui-même fixées dans la loi.

Si les comptes rendus ne sont pas justes, comme vérificateur, nous aurions le devoir de le signaler. Si l'analyse n'est pas complète, si nous n'avons pas les données qui ont permis de compiler les chiffres, si le tout n'est pas présenté de façon claire, nous le signalerons.

Par contre, si l'information est donnée de façon claire, il reviendrait alors aux députés, en se fondant, je l'espère, sur les dispositions de la Loi limitant les dépenses publiques, de déterminer si le gouvernement a bel et bien plafonné les dépenses publiques.

Mme Marleau: Quand on suit les activités du gouvernement sur plusieurs années, on essaie de faire une comparaison d'une année à l'autre. Il y a eu des changements d'envergure dans les principes comptables. À chaque année, le gouvernement présente une image très claire, très concise. La difficulté vient du fait qu'il est impossible de comparer cette image à celle d'il y a un an ou à celle d'il y a deux ans.

J'aimerais savoir si, comme représentant du vérificateur, général, vous êtes en mesure d'empêcher cela d'une manière quelconque?

Je sais également que vous avez signalé dans vos rapports que le gouvernement a modifié ses méthodes de vérification. C'est très bien, puisque de toute manière le gouvernement fait à sa tête et il vous a été impossible d'intervenir, du moins jusqu'à présent, et donc pourquoi penser que vous pourrez faire davantage maintenant?

M. Thompson: Je dois dire qu'en ce qui concerne la modification des pratiques comptables, dans certains cas, ce sont des modifications que nous avons encouragé le gouvernement à apporter afin de donner un meilleur aperçu global des finances gouvernementales. Si je comprends bien, le gouvernement représente les chiffres des années précédentes lorsqu'il y a des changements dans les pratiques comptables de façon à permettre de suivre la tendance et ce, je pense, sur huit ou neuf ans.

Il y a une autre question qui, sans être directement liée au projet de loi C-56, n'en est pas très éloignée. Dans notre rapport l'an dernier, nous avons suggéré que le gouvernement prépare et publie un bilan où seraient comparés les chiffres prévus et les chiffres réels du budget. Ce bilan ainsi que des données financières claires et complètes permettront aux députés d'exiger des comptes du gouvernement. En dernière analyse, c'est ce que notre bureau peut vous aider à faire.

The Chairman: Frankly, that is probably one of the wiser suggestions that has come out for a while, to have exactly that. It would probably be useful. The question is not that such a scorecard is not available—somebody can sit down and put it together—but that it is not published, most of the time, by the agencies of government that do these sorts of things.

Mrs. Marleau: I have to tell you, Mr. Chairman, that I have tried to compare. I was on the public accounts committee; I did try. It is almost impossible to compare departments year over year, and it was very difficult. I have been unable to do so and I know many others have also been unable to do so. The biggest problem is in having consistency, which allows you to really know what the government is doing. We have not really known for some time.

Mr. Thompson: My comment, Mr. Chairman, on that issue is that we are talking about the integrity and usefulness of the financial information that the government publishes. That is the area of our office I have responsibility for auditing and I could not agree with you more.

One of our initiatives in the office is to regularly review the information the government is publishing and to comment where we feel the information is not as useful as it might be, both at the summary level and also at the detail level. as you know, we audit the summary financial statements of the government and if these two bills go through we will be providing some assurance on, hopefully, useful displays here. We will continue to encourage the government to improve its financial reporting.

Mrs. Marleau: I would also like to think you would be doing even more value-for-money audits. I know governments do not particularly like them and I can understand why, because you are being asked to pass judgment on whether a particular program is cost-effective, not whether less or more money has been spent on the program, but whether the dollars being spent are being spent wisely, in that domain. That kind of audit is of far more benefit than any kind of spending control.

You can control your spending in an area that is absolutely useless. That control does not mean you are good managers. But if you spend your dollars in an area where the dollars really count, that means an awful lot more than just unilaterally capping spending. I would have liked to have seen an expansion of value-for-money auditing, perhaps with it even being included in some of these bills.

The Chairman: We are relatively informal here, so perhaps I can jump in on this subject. I have some thoughts on some of these subjects, too, and as I used to be on the public accounts committee at one point I would have enjoyed debating some of these issues with you. I am no longer involved in that committee, but Mrs. Marleau has raised two good points.

I have a somewhat different opinion and perhaps you might want to comment. She is giving you her opinion and I will give you mine. I call into question whether or not we should be asking the Auditor General to become involved in

[Traduction]

Le président: Très franchement, c'est probablement l'une des suggestions les plus sages que nous ayons entendue depuis longtemps, c'est ce qu'il nous faudrait: ce serait sans doute utile. En fait, ce n'est pas qu'un tel bilan ne soit pas disponible—quelqu'un pourrait le préparer—mais la plupart du temps, il n'est pas publié par les organismes gouvernementaux qui préparent ce genre de chose.

Mme Marleau: Je dois vous dire, monsieur le président, que j'ai essayé de faire des comparaisons. Je faisais partie du Comité des comptes publics, et j'ai essayé. C'était presque impossible de comparer les ministères d'une année à l'autre, c'était très difficile. J'ai été incapable de le faire et je sais que je n'étais pas la seule. La plus grande difficulté, c'est l'uniformité qui permettrait de voir ce que fait le gouvernement. Nous ne savons plus ce que fait le gouvernement depuis déjà longtemps.

M. Thompson: Monsieur le président, à ce sujet, il s'agit en fait de l'intégrité et de l'utilité des données financières publiées par le gouvernement. Au Bureau du vérificateur général, je suis responsable de la vérification et je partage entièrement votre avis.

Au bureau, nous revoyons régulièrement l'information publiée par le gouvernement afin de le signaler lorsque nous estimons que l'information n'est pas aussi utile que possible, que ce soit dans les résumés ou sur le plan des détails. Comme vous le savez, nous vérifions les états financiers sommaires du Canada et si ces deux projets de loi sont adoptés, nous allons également vous fournir ici des conseils sur les données utiles. Nous allons continuer à encourager le gouvernement à améliorer ses rapports financiers.

Mme Marleau: J'ose espérer que vous allez augmenter également le nombre de vérifications qui établissent le rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé. Je sais que cela ne plaît pas particulièrement au gouvernement et je comprends pourquoi, puisqu'on vous demande de décider si un programme particulier est rentable, c'est-à-dire non pas s'il aurait fallu y consacrer plus ou moins d'argent, mais bien si l'argent a été dépensé de façon à obtenir le rendement optimal. Ce genre de vérification donne de bien meilleurs résultats que tous les plafonds sur les dépenses.

En effet, on peut plafonner les dépenses dans un domaine tout à fait inutile. Cela ne signifie pas pour autant que vous êtes bon gestionnaire. Mais si vous dépensez votre argent là où cela compte vraiment, cela donne des résultats beaucoup plus intéressants que le simple plafonnement unilatéral des dépenses. J'aurais aimé que l'on élargisse le cadre des vérifications d'optimisation des ressources financières, en l'incluant peut-être dans des projets de loi.

Le président: Nous ne sommes pas très à cheval sur l'étiquette ici et donc permettez-moi d'intervenir. J'ai moi aussi des idées sur ces questions et comme moi aussi j'ai fait partie du Comité des comptes publics, j'aurais été heureux de discuter de ces questions avec vous. Je ne fais plus partie du Comité des comptes publics, mais madame Marleau a soulevé deux points intéressants.

Mon opinion est quelque peu différente et peut-être voudrez-vous faire un commentaire. Madame Marleau vous a donné son opinion et je vais vous donner la mienne. Je me demande si vraiment nous devrons demander au vérificateur

so-called value-for-money audits. The reason I do so is that although it sounds wonderful to say value-for-money, which everyone thinks we should receive, if we take an example, involving a criticism made four years ago in which the Auditor General criticized the billion dollar pay-out to western farmers in terms of value for money. . . There was no criticism per se that the money did or did not go to the people for whom the program was designed in the way in which it was designed to deliver the funds to them. It was basically a question of whether or not the government should have been expending a billion dollars on western agriculture or on that type of support program and whether value resulted from doing so.

• 1615

I'm not sure how anybody—myself included, or the Auditor General, or anybody else—could really say there is not value for money. There may or may not have been, but it comes down to a judgment call. It's a different thing to say money was intended by Parliament to go one place and it ended up somewhere else, or the program was badly administered and funds went astray.

When you're calling into question the legitimacy of the decision as to whether or not there should be a \$1 billion support to, in this particular case, the grain producing sector, that's a pretty tough call. It would be just like saying—and I can pick any sector you want—if we decided tomorrow to have a \$500 million package for fishermen in the Maritimes because they're in distress these days, strictly speaking there may not be value for money.

If there aren't enough fish out there for the fishermen to make an economic livelihood, a black-hearted accountant, so to speak, would probably say we should simply not waste any more money throwing good money after bad; some of these people are going to have to find other lines of work; they're going to have to do other things; but we shouldn't be wasting money on this industry, which obviously can't support itself.

That's the kind of judgment, in essence, one is placing on these sorts of things when you start getting too close to saying there must be value for money. I'll give you one other example, and then you can take it from there.

One of the other criticisms at one point was the question of Cabinet ministers in terms of their expense accounts. The public got the idea that somehow there was no disclosure of what was actually spent. There is a problem with trying to justify on a value-for-money basis whether a trip had value for money.

If the Minister of Finance, for example, flies out to Calgary to have a meeting with some people and they don't resolve the decision and he comes back not having got a deal, one can say he didn't give value for money, because if he hadn't made the trip, money wouldn't have been spent. We spent this money. He made this trip, and we got in essence nothing for it. Again, it's a judgment call as to whether or not a person should be, if you like, making that effort.

If you're going to try to suggest travel by a minister to go to a particular place and do a certain thing has to be somehow justified after the fact by the results that were obtained, lots of times in business you go on sales calls and

[Translation]

général d'effectuer des vérifications sur le rendement optimal en contrepartie de l'argent dépensé. Cela semble bien beau de parler de l'optimisation des ressources, mais si nous prenons un exemple, on se rappellera qu'il y a quatre ans, le vérificateur général avait critiqué le milliard de dollars versé aux agriculteurs de l'Ouest sur le plan de l'optimisation... Il n'avait pas prétendu dans ses critiques que l'argent n'avait pas été versé aux personnes visées comme prévu dans le programme. Pour lui, la question était de savoir si le gouvernement aurait dû ou non consacrer un milliard de dollars à l'agriculture de l'Ouest ou tout au moins à ce genre de programme de soutien et si on en avait eu pour notre argent.

Comment pourrait-on déterminer-moi, le vérificateur général ou qui que ce soit d'autre-qu'il y a eu ou non optimisation des ressources. Il faut pour cela porter un jugement. S'il s'agit d'argent que le Parlement destine à un usage et qui sert à quelque chose d'autre, ou de la mauvaise administration d'un programme, de dépenses inutiles, c'est autre chose.

Lorsque vous remettez en question la légitimité d'accorder ou non une aide d'un milliard de dollars aux producteurs de céréales, dans ce cas-ci, vous portez un jugement très dur. Ce pourrait être aussi le cas dans n'importe quel secteur. Par exemple, cela revient à dire qu'il ne serait peut-être pas rentable d'accorder une aide de 500 millions de dollars aux pêcheurs des Maritimes, qui sont actuellement en difficulté.

S'il n'y a plus suffisamment de poissons pour faire vivre ces pêcheurs, un comptable sans coeur, si vous me permettez l'expression, pourrait déclarer qu'il s'agit tout simplement d'une perte d'argent; les pêcheurs devraient au lieu se trouver un autre travail, faire autre chose, et nous aurions tort de gaspiller notre argent dans un secteur qui, de toute évidence, n'est pas viable.

Lorsqu'on commence à parler d'optimisation des ressources, c'est là la sorte de jugement qui peut être porté. Permettez-moi de vous donner un autre exemple, avant que je vous laisse la parole.

À un moment donné, on a critiqué les dépenses des ministres du Cabinet. Le public avait l'impression qu'on lui cachait le montant des dépenses réelles. Il est difficile de justifier la rentabilité d'un voyage selon des critères d'optimisation des ressources.

Par exemple, si le ministre des Finances se rend à Calgary pour rencontrer quelqu'un et qu'il revient sans que le problème ait été résolu, certains pourraient prétendre qu'on aurait pu économiser cet argent, puisque le voyage n'a pas donné de résultat. Là encore, il s'agit d'un jugement de valeur.

Si vous dites que le voyage d'un ministre doit pouvoir être justifié par des résultats, on pourrait dire aussi que les gens d'affaires rencontrent souvent des clients sans nécessairement faire des ventes. C'est pourquoi je me

don't necessarily get a sale. That's why I really wonder in these kinds of cases whether the judgment factor isn't so large—and I'm not picking any in particular, I'm just trying to use a couple of examples—that it's really not the path we want to be on.

Mr. Thompson: Value-for-money auditing isn't the auditing I do day in and day out. I'm more in the attest audit business. I have just a couple of comments with that preface because you're really not talking to an expert in that particular kind of auditing here.

The billion dollars you refer to, I think, Mr. Dorin, was the special Canadian grains program of a few years ago. I do remember that one because certainly one of the issues there was how it was accounted for. The question was whether it should be charged to one year or the next. That did affect the audit we do of the summary financial statements, so we tied in with our agricultural auditing to have a look at that with them.

Certainly one of the main issues there was what kind of program it was, which then determined how the accounting would flow. We try very hard not to get involved in commenting on whether amounts should be spent or not. Clearly, that's government policy, and we try to be much less black-hearted than you were suggesting, sir, and I would suggest we—

The Chairman: That's my term, which is applied to me most of the time by the opposition.

Mr. Thompson: We try to avoid doing that, and we're very conscious of that as an issue. I mentioned the special Canadian grains program because the issue there, as I recall it, was more of an accounting one as to how it should be shown and in what year. Out of that, as a matter of fact, came some interesting research that has changed the way we account today. I don't think we get into these programs to tell the government where it should spend money and where it shouldn't.

• 1620

Mrs. Marleau: In response to your comments, the judgment factor is very much a part of your expenditure control act. It is the same kind of thing that you are talking about when you talk about the payments to the grain farmers. Everything is a judgment call. What you are trying to do is place your particular judgment call on something in the future that you may or may not control. I think governments, by and large, are elected and either win or lose based on their record. If this kind of a bill will make you feel better, it isn't going to change a heck of a lot, because there are going to be judgment calls that will have to be made one way or the other, either to reduce it or to increase it.

I look at the expenditure control act nd I think the amount that is going to be controlled is 3%. That's a judgment call. Why should it be 3%? Maybe it should be 1% or maybe it should be less than 3%. It should be minus something. Again, this is what this bill is doing, exactly what you said shouldn't be done because governments have to have the right to have this judgment call.

#### [Traduction]

demande si dans de tels cas le facteur sur lequel on porte le jugement n'est pas trop large—je ne pointe rien en particulier, j'essaie seulement de donner des exemples—si ce n'est vraiment pas l'orientation que nous souhaitons.

M. Thompson: Je ne fais pas souvent de vérifications de rentabilité. Je m'occupe plutôt de vérifications d'attestation. Je ferai une ou deux observations sur votre commentaire, puisque je ne suis pas un expert de ce type de vérification.

Je crois, monsieur Dorin, que le milliard dont vous parlez devait être attribué dans le cadre du Programme spécial à l'intention des céréaliculteurs canadiens, il y a quelques années. Si je m'en souviens, c'est qu'il s'agit de l'un des cas où on appliqué une telle vérification. Il s'agissait de déterminer s'il fallait imputer cette somme à un exercice ou à l'exercice suivant. Cela a influé sur notre vérification des états financiers sommaires, et nous avons ajouté cela à notre vérification de l'agriculture.

L'un des principaux problèmes était de déterminer la nature du programme, qui servirait par la suite à établir la façon dont la comptabilité devrait être faite. Nous faisons de grands efforts pour éviter de commenter l'à-propos des dépenses. Il s'agit bien sûr de la politique du gouvernement et, contrairement à ce que vous dites, nous n'avons pas vraiment un coeur de pierre. . .

Le président: C'est là une expression que l'opposition utilise à mon égard la plupart du temps.

M. Thompson: Nous essayons d'éviter cela et nous sommes très conscients de ce fait. Si j'ai parlé du Programme spécial à l'intention des céréaliculteurs canadiens, c'est que, si je me souviens bien, il s'agissait davantage d'une question de comptabilité, de savoir comment les dépenses seraient inscrites et dans quel exercice. En fait, cette question a donné lieu à des recherches intéressantes qui ont changé notre comptabilité d'aujourd'hui. Je ne crois pas que nous nous engagions dans de tels programmes pour dire au gouvernement où il vaudrait mieux dépenser l'argent.

Mme Marleau: Pour répondre à vos observations, la question du jugement joue un rôle très important dans votre Loi limitant les dépenses publiques. C'est de cela aussi qu'il est question lorsqu'on parle des paiements aux céréaliculteurs. Tout cela dépend du jugement qu'on porte. Ce que vous essayez de faire, c'est de porter un jugement sur quelque événement futur qui relèvera ou non de votre contrôle. Les gouvernements étant élus, c'est à partir des résultats qu'ils obtiennent qu'ils gagneront ou perdront leurs élections. Si un tel projet de loi vous fait plaisir, tant mieux, mais cela ne changera pas grand-chose puisqu'on devra décider, d'une façon ou d'une autre, s'il faut réduire ou accroître les dépenses.

On constate dans la loi limitant les dépenses publiques que les plafonds s'appliqueront à 3 p. 100 des dépenses. Voilà un jugement. Pourquoi 3 p. 100? Peut-être devrait-il s'agir de 1 p. 100, peut-être de moins de 3 p. 100. Là encore, le projet de loi aura exactement l'effet contraire à celui que vous souhaitez parce qu'il faut que les gouvernements aient le droit de porter ce jugement.

The Chairman: I think that's not quite the case. What we are doing here is setting up a yardstick or a measurement. You could set up a different kind of measurement.

Mrs. Marleau: That's right.

The Chairman: What this involves is a measurement and a plane from which you measure the deviation, either plus or minus. Again, I'm not even defending the bill in this particular case, but I am just saying that it's a measuring stick. The job of the Auditor General presumably will be to compare what actually happened versus the measuring stick, and whether or not it fits within the measuring that is set out.

Mrs. Marleau: But who says the measuring stick is right? This is what I am asking. Who has decided that this particular measuring stick is the one that should be used?

The Chairman: The government did in this case, but I am going to ask Mr. Thompson to comment.

Mr. Thompson: The spending control bill I think is a good example of what I was trying to get at.

There is a clause in here, clause 41, that we have talked about as good management initiatives. If the President of the Treasury Board is satisfied that a bit of spending is a good management initiative, then it will be excluded from control.

Where we would come in, as we see our audit responsibilities for this act, is to ensure that the statement that is prepared annually, which we audit, discloses clearly what the president has suggested would be good management initiatives. If that's well and clearly disclosed, then it's over to you as Members of Parliament, as we see it, to argue with the President of the Treasury Board whether or not that is a good management initiative. As long as the information is out there clearly and completely, and it would be our job to audit the statement to be sure it was, then really it's a matter of passing over to Members of Parliament to debate whether or not that's the best way to control spending in the first instance.

**Mr. Couture** (Saint-Jean): I would like to use your experience. Naturally you have been making a couple of additional suggestions, saying:

- d'une comptabilisation appropriée et d'une présentation fidèle,
- 2. de contrôles efficaces au sein de l'administration publique,
- 3. d'un examen rigoureux du budget par le Parlement.

I agree with all of that, naturally. You are the auditor and this is the job you have to do.

I would like to pick, a little bit, on your experience. If the policy inside our government, inside of Canada, were such that we were going to increase the interest on our national debt, so that instead of paying \$50 billion we were going to be paying \$100 billion next year, I would be quite interested to see the comments you are going to put in your audit. I mention that because naturally we are trying to get a measuring stick that would give us some attitude towards what we want to do in terms of restriction of expenditure.

I am giving the signal to all the private companies that we would like to aim for a 0% inflation or the lowest possible inflation, not to see anybody rising right away. Knowing that wages and some expenditures inside of government are

[Translation]

Le président: Je ne crois pas que ce soit le cas. L'objectif du projet de loi est d'établir un étalon ou une unité de mesure. On pourrait bien sûr établir une unité différente.

Mme Marleau: C'est juste.

Le président: Il s'agit d'avoir une mesure et un plan à partir desquels on mesure une déviation, en plus ou en moins. Ce n'est pas que je défende le projet de loi dans cet aspect particulier, je dis seulement qu'il s'agit de l'instrument de mesure. La tâche du vérificateur général sera probablement de comparer les dépenses réelles par rapport à cet instrument de mesure et de voir dans quelle mesure il y a correspondance.

Mme Marleau: Comment sait-on si cet instrument de mesure est juste? C'est cela que je demande. Qui a décidé que c'est cet instrument qu'on devrait utiliser?

Le président: Dans ce cas-ci, c'est le gouvernement, mais je demanderai à M. Thompson de nous en dire davantage.

M. Thompson: La loi limitant les dépenses publiques illustre bien mon propos.

On y trouve une disposition, au paragraphe 4(1), au sujet des initiatives justifiées pour des raisons de bonne gestion. Si le président du Conseil du Trésor est convaincu qu'une dépense est justifiée pour des raisons de bonne gestion, il peut l'exempter du plafonnement.

Notre tâche, aux termes de cette loi, est de veiller à ce que les états financiers soient préparés chaque année, états financiers que nous vérifions, et qu'on y dise clairement quelles dépenses étaient, selon le président, justifiées pour des raisons de bonne gestion. Si c'est le cas, ce sera ensuite à vous, députés, de discuter avec le président du Conseil du Trésor si la dépense est justifiée pour des raisons de bonne gestion ou non. Notre travail consistera à vérifier les états financiers afin de nous assurer que les renseignements y sont énoncés de façon claire et complète. C'est aux députés que reviendra la tâche de déterminer si c'est là la meilleure façon de plafonner les dépenses.

- M. Couture (Saint-Jean): J'aimerais pouvoir profiter de votre expérience. Vous avez fait d'autres suggestions:
  - 1. appropriate accounting and fair reporting;
  - 2. effective controls within government:
  - 3. rigorous parliamentary scrutiny.

Je suis d'accord avec tout cela, bien sûr. C'est vous le vérificateur, et c'est là votre travail.

Permettez-moi donc de profiter de votre expérience. Si la politique du gouvernement canadien avait pour effet d'augmenter l'intérêt payé sur la dette nationale, portant le montant à payer l'an prochain de 50 milliards de dollars à 100 milliards de dollars, je serais curieux de connaître les observations que vous feriez dans votre vérification. Si je parle de cela, c'est que nous essayons d'établir un instrument de mesure qui nous laisserait une certaine latitude en matière de compression des dépenses.

Si nous faisons savoir aux entreprises privées que nous visons un objectif d'inflation de 0 p. 100, ou le taux d'inflation le plus bas possible, il faudrait faire preuve de doigté. Si l'on veut établir une certaine tendance dans

creating that inflation, I must establish the trend with the private company. So I must situate everything in a position so people will not use that *le petit adage* don't do what I do but do what I say.

• 1625

So for you, in terms of a general audit of the government, is the basis that we have established at the present time reasonable if we're taking the complete audit of the federal government? Does it seem to be right in line, what we're doing now? We are taking care of all your comments. It is très bien comptabilisé, well-defined, well-verified, Parliament is on top of it and we are really following that up.

Is it in general a policy that, after many years of auditing, seems to be normal for you?

**Mr. Thompson:** Let me just clarify because I may not be following you exactly. Are you asking, from the point of view of the government's external auditor, if the government's finances are about where they should be?

Mr. Couture: No.

**Mr. Thompson:** Because if you are asking that, I'd have to decline because that wouldn't be something I could comment on.

Mr. Couture: No, that is not what I was aiming at.

The only thing that I was seeking an answer for was the fact that we feel as parliamentarians that we have to give proper signals to private business, to Canada in general, and we have to not only tell them what to do but we have to show them that inside our business too we can achieve something that is similar for the optimal goal that we are reaching for.

Those goals are the elimination of our deficit, a very low inflation rate to make sure that what the people are getting in their pockets will really justify the number they have, and they're going to use it properly and they're going to get. ..for the amount of money that they have in their pocket. Also, naturally, to prevent any excess in any field, that would give a counter signal to the rest of the citizens on the direction that we want to take

The only example I can think of now is that if we're doing everything to raise the interest from \$50 billion, which it is now on the national debt, to \$100 billion, I would be surprised to see the comment that you would put on your audit.

**Mr.** Thompson: What we would want to be sure happened...and let me back up just a little bit and talk about information generally.

The federal government in Canada does a lot of things that are somewhat unique in the world, and one of them is that... I'm not aware of any other federal government around the world—there may be one but I'm not aware of it—that prepares and publishes an audited summary level financial statement each year. Now, we've done that for some time and that's a bit of information, a financial overview if you will, that identifies among other things the amount we're

[Traduction]

l'entreprise privée, il faut tenir compte du fait que les salaires et certaines dépenses du gouvernement contribuent à l'inflation. Il faut donc présenter les choses de façon à ce que les gens ne puissent nous répondre par le petit adage: «Faites ce que je dis, mais pas ce que je fais».

À votre avis, pour la vérification générale du gouvernement, la base que nous avons établie est-elle raisonnable à l'heure actuelle pour une vérification complète du gouvernement fédéral? Est-ce que notre orientation actuelle est bonne? Nous tenons compte de toutes vos observations. Le système est très bien comptabilisé, bien défini, bien vérifié, le Parlement se trouve en tête du système et nous suivons très bien tout cela.

De façon générale, cette politique vous semble-t-elle normale, selon vos nombreuses années d'expérience dans la vérification?

M. Thompson: Permettez-moi de demander des précisions, puisque je ne vous suis pas très bien. Me demandez-vous, en tant que vérificateur externe du gouvernement, si les finances du gouvernement sont dans l'état où elles devraient être?

M. Couture: Non.

M. Thompson: Si cela avait été le cas, je n'aurais pas pu vous répondre, parce que je ne voudrais pas faire de commentaires à ce sujet.

M. Couture: Non, ce n'est pas ce que je demandais.

Je voulais avoir votre avis sur le fait que, en tant que parlementaires, nous estimons que nous devons donner de bons signaux à l'entreprise privée, au Canada en général, et qu'il ne suffit pas de dire aux gens quoi faire, nous devons prêcher par l'exemple et montrer que nous pouvons atteindre les objectifs que nous leur proposons.

Parmi ces objectifs, il y a l'élimination de notre déficit, un taux d'inflation très bas, de façon à ce que les gens reçoivent leur dû, qu'ils l'utilisent convenablement et qu'ils reçoivent une valeur appropriée pour les sommes qu'ils dépenses. Il faut en outre, naturellement, éviter les excès dans quelque domaine que ce soit, car le signal que nous donnerions ainsi au reste des citoyens irait à l'opposé de l'orientation que nous désirons prendre.

Le seul exemple qui me vienne maintenant à l'esprit est que si nous prenons des mesures ayant pour résultat d'accroître l'intérêt de 50 milliards de dollars, c'est-à-dire la dette nationale actuelle, la faisant passer à 100 milliards de dollars, je serais curieux de savoir quelles observations vous feriez dans votre vérification.

**M.** Thompson: Ce que nous aimerions voir... permettez-moi de prendre plus de recul et de parler de l'information d'une façon générale.

Le gouvernement fédéral du Canada prend certaines mesures qui n'existent nulle part ailleurs au monde. L'une d'elles... Je ne connais aucun autre gouvernement fédéral au monde—peut-être y en a-t-il un mais je ne le connais pas—qui prépare et publie des états financiers sommaires vérifiés chaque année. Ces états financiers sont préparés depuis déjà un certain temps. Il s'agit d'un aperçu financier, si vous voulez, où l'on trouve, entre autres, le montant payé en

Finance

[Text]

paying in interest on the public debt and you can track that over time and see what it is as a proportion of total spending. That's information, it's audited information, and it's provided to Members of Parliament annually.

If we saw the interest on the public debt go up from say fifty to a hundred in a year, we would comment in terms of our audit of the summary statements if in fact it should have only gone up to, say, seventy. But as long as the numbers were reasonable, in other words, where we had audit insurance that you were getting reliable data through the summary statements, then we would not comment. It is another good example of where I was coming from in the way of using information.

You, however, might well want to comment. But to do that I would suggest you need information. Some of the information you're getting now in the summary statements... As I understand these two bills we're looking at today and the approach we're taking, as your auditor opposite them... We want to be darn sure that you get useful information and credible information in relation to each of these bills so that you can take it from there and ask questions if you feel questions should be asked. Does that answer—

Mr. Couture: Yes. It's in the same line. Thank you.

Mr. Langdon (Essex—Windsor): Let me, if I could, follow up on some of the more technical points about what you would see putting into an audit under the spending control act. The Auditor General himself, when he made his presentation to us last October, talked about the problem of just looking at budgetary expenditure. He talked about the fact that this excluded spending on financial assets. It excluded spending offset against revenue, such as the child tax credit. It excluded spending arising from the foregoing of revenues, commonly referred to as tax expenditures, in some instances excluding loan guarantees.

• 1630

He then indicated that his office—your office—could be of some help, suggesting that when we audit the government's financial statements we look for instances where budgetary expenditure has been understated as a result of transactions being charged to other accounts in error. He indicated things such as assets that should have been included in expenditure, amounts offset against revenue that should have been included in expenditure that should have been included in revenue, etc.

He also said that it was important to be able to look for and eliminate any deliberate attempt to distort reported budgetary expenditure through means such as changes in accounting policy or practice, changes in the manner of [Translation]

intérêts sur la dette publique, ce qui permet de faire des comparaisons avec les années antérieures et de voir quelle proportion cela représente par rapport aux dépenses totales. Il s'agit d'une information vérifiée qui est fournie chaque année aux députés.

Si l'intérêt sur la dette publique doublait au cours d'une même année, nous commenterions sans doute la chose dans notre vérification des états financiers sommaires. Si cette augmentation était moins forte, si les chiffres étaient raisonnables, nous ne ferions pas d'observations, tant que nous serions assurés que vous obteniez dans les états financiers sommaires des données fiables. Voilà un autre bon exemple de nos propos sur l'utilisation de l'information.

Par contre, de votre côté, vous serez peut-être tentés de faire des observations. Pour cela, vous aurez besoin d'informations. Certains des renseignements que vous obtenez maintenant dans les états financiers sommaires... Nous avons la même approche que votre vérificateur au sujet des deux projets de loi que nous étudions aujourd'hui... Nous voulons être absolument certains que vous recevez des renseignements utiles et crédibles en vertu de chacun de ces projets de loi, de façon à ce que vous puissiez les utiliser et poser les questions nécessaires. Est-ce que cela répond...

M. Couture: Oui. C'est dans la même ligne de pensée. Merci.

M. Langdon (Essex—Windsor): J'aimerais avoir davantage de renseignements sur certains points plus techniques, sur ce qui à votre avis devrait être intégré dans une vérification, aux termes de la Loi limitant les dépenses publiques. Lors de sa comparution devant le comité en octobre dernier, le vérificateur général lui—même a dit qu'il ne fallait pas se contenter d'examiner les dépenses budgétaires. Il a ajouté que celles-ci ne comprenaient pas les dépenses sur des éléments d'actifs financiers, ni les dépenses déduites des recettes comme le crédit d'impôt pour enfants. Les dépenses budgétaires ne tiennent pas compte non plus des dépenses faites par l'État lorsqu'il renonce à des recettes, appelées dépenses fiscales, ni même, dans certains cas, des garanties de prêts.

Le vérificateur a ensuite ajouté que son bureau—votre bureau—pourrait être utile à cet égard, en proposant que, lorsque nous vérifions les états financiers du gouvernement, nous examinions, entre autres, si les dépenses budgétaires ont été sous—estimées en raison d'opérations imputées par erreur à d'autres comptes. Il a cité notamment certains éléments d'actif qui auraient dû figurer dans les dépenses, les montants déduits des recettes qui auraient dû être inclus dans les dépenses et les montants déduits des dépenses qui auraient dû être inclus dans les recettes, etc.

Puis il a ajouté qu'il importait de repérer et de contrecarrer toute tentative délibérée de fausser les montants des dépenses budgétaires, par exemple en modifiant une convention ou une pratique compable, ou en modifiant la

delivering programs. He then suggested a series of questions parliamentarians may want to consider when reviewing legislation affecting spending. I will single out one in particular, because it's of special concern to us in this committee:

Have there been any changes in the manner of delivering existing programs? For example, have direct grants been replaced by loan guarantees or tax expenditures?

I suppose I have two questions here that I would like to raise. First, would an example of direct grants being replaced by tax expenditures be, for instance, the elimination of a program such as the IRDP, the Industrial and Regional Development Program, which previously gave grants, particularly to the manufacturing sector, and replaced by a series of larger accelerated depreciation allowance conditions? Would that be an example of what you have in mind?

Mr. Thompson: I would echo what Mr. Desautels said last year. In the first instance, I would suggest that Members of Parliament would be alert to that at budget time. But I would think that this would be the type of change, if you saw it coming along in the budget, to cause a question. I would ask why there was a change. We had a program that was a direct payment program, and now we're delivering it some other way. Why?

In previous years, before the spending control act, it was of interest simply because total spending would be somewhat different in one scenario as opposed to another. If this Bill C-56 goes through, I would suggest that there is a bit of an added oomph for you to ask why.

• 1635

Mr. Langdon: On my second question, which is related, would you see your office's role and that of the Auditor General as pinpointing examples during the auditing process you undertake of tax expenditures that have been put into effect as replacements for grant programs, for instance? Would you see that as something you should identify? Or was Mr. Desautels suggesting these were simply questions we should be asking ourselves?

I certainly had a strong echo throughout his presentation last year that he felt these were serious gaps in real financial controls. I hope part of the implication is that these gaps would be identified by your office in the auditing process, under this act.

Mr. Thompson: There may or may not be anything wrong with changing the way in which a program is delivered. There may be very good reason to change it from a direct payment to a tax expenditure or some other approach, as Mr. Desautels suggested. I would certainly agree, it would definitely be the kind of question that you, as Members of Parliament, would want to ask at budget time. We would also ask it, as part of our audit.

#### [Traduction]

façon de mettre en oeuvre les programmes. Il a ensuite proposé une série de questions que pourraient poser les parlementaires lors de l'examen de la législation concernant les dépenses. Je vais vous en citer un exemple, car il intéresse directement notre comité:

La façon de mettre en oeuvre les programmes actuels a-t-elle changée? Par exemple, les subventions directes ont-elles été remplacées par des garanties de prêts ou par des dépenses fiscales?

J'ai deux questions à poser. Tout d'abord, est-ce qu'on peut parler de subventions directes qui sont remplacées par des dépenses fiscales, par exemple, lorsqu'on supprime un programme comme le PDRI, Programme de développement industriel et régional, en vertu duquel on accordait auparavant des subventions, surtout au secteur manufacturier, et qu'on le remplace par une série de conditions relatives à l'amortissement accéléré? Est-ce un exemple pertinent, à votre avis?

M. Thompson: Je répéterai ce qu'a dit M. Desautels l'an dernier. Dans le premier cas, je pense que les députés devraient surveiller cela de près au moment d'examiner le budget. C'est, à mon avis, le genre de changement qui justifierait une question, si vous le décelez dans les prévisions budgétaires. Je demanderais ce qui justifie ce changement. En effet, le programme en vigueur prévoyait des versements directs et il a désormais été décidé de le mettre en oeuvre d'une autre façon. Pourquoi?

Au cours des années précédentes, avant la Loi limitant les dépenses publiques, le seul intérêt à poser cette question était que le total des dépenses risquait d'être différent selon la façon de procéder. Si le projet de loi C-56 est adopté, raison de plus pour poser ce genre de question.

M. Langdon: Ma deuxième question est en rapport avec la précédente. À votre avis, votre bureau et celui du vérificateur général sont-ils là pour citer des exemples, au cours du processus de vérification, de dépenses fiscales effectuées pour remplacer des programmes de subventions, notamment? Est-ce une chose que vous devriez signaler? Ou M. Desautels voulait-il dire que nous devrions nous poser ces questions?

Pendant toute la durée de son exposé, l'an dernier, j'ai vraiment eu l'impression qu'il avait décelé de graves lacunes dans les mesures de contrôle financier réel. J'espère que votre bureau pourra souligner ces lacunes au cours du processus de vérification, en vertu de la loi.

M. Thompson: Le fait de modifier la façon dont un programme est mis en oeuvre n'est pas nécessairement mauvais. Il peut y avoir d'excellentes raisons de passer d'un programme de subvention directe à une dépense fiscale ou à un autre système, comme l'a dit M. Desautels. Moi aussi, je suis convaincu que vous, députés, devriez poser ce genre de question au moment de l'étude du budget. Nous la poserons également dans le cadre de notre vérification.

Our audit would be conducted after the fact, of course, but we would be alert to changes in program delivery and one thing and another. Having done so, whether we would qualify an audit opinion on the statement under Bill C-56 is a matter of judgment, sir, but we would certainly ask the question, yes.

Mr. Langdon: In light of quite a significant movement away from grants to tax expenditures, let us say, thereby permitting the government to stay within its spending control limitations, would you see yourself being able to qualify your audit on the basis of that kind of change?

**Mr. Thompson:** I think we would see that such information was clearly disclosed to you.

We are getting into a lot of "ifs" here, I am afraid, but they are important ones. If the government fully disclosed these kinds of changes in program delivery, for example, and were completely above board about doing so, as I think they have been in the past, I am not certain we would go any further than being sure the disclosure was given. Then the matter is over to you, sir, to take it from there and ask the government why it did make the change and to satisfy yourself as a Member of Parliament whether the change was a proper one or not. Does that response make sense to you?

Mr. Langdon: That is a reasonable answer. Our problem with this legislation is that it opens up tremendous incentives to do precisely what you just described. The government can meet the program spending limitations and, at the same time, undertake all sorts of initiatives through tax expenditures, loan guarantees, or investment in crown corporations that are outside the control of the spending legislation.

It is for that reason, I suppose, that we find ourselves—and as a committee—in consensus on the matter that tax expenditures should be included under the controls exercised by this legislation. Ultimately we were concerned about controlling the size of the deficit and the increase in the deficit. There's been an increase in this year's deficit of \$3.5 billion compared to what was projected in last year's budget.

• 1640

That \$3.5 billion increase is in part because of economic conditions but it's also because of various tax expenditures that were undertaken by the government for reasons that one might raise questions about. For that reason it seems to us a piece of legislation that does not exercise the kind of control that it claims to.

I can't ask you to comment on that, but it indicates why it's important to us that at least, if this legislation goes through as is, your activities will be important in identifying ways in which tax expenditures have had the effect of replacing what was previously done in the form of direct expenditure by government.

The Chairman: Perhaps we will take this opportunity to bring up one additional issue that is not directly related, but you might tell me what impact this might have on the spending control act.

[Translation]

Notre vérification a lieu après coup, bien entendu, mais nous serons attentifs à toutes modifications dans l'exécution des programmes et autres. Quant à savoir si, ensuite, nous émettrions un avis de vérification sur l'état financier en vertu du projet de loi C-56, c'est une question de jugement, monsieur, mais nous poserions certainement la question, cela ne fait aucun doute.

M. Langdon: Étant donné que l'on a nettement tendance à renoncer aux subventions en faveur des dépenses fiscales, disons, ce qui permet au gouvernement de respecter ses limites en matière de dépenses, pensez-vous pouvoir nuancer votre vérification en fonction de ces modifications?

M. Thompson: Nous verrions sans doute à ce que ces renseignements vous soient totalement divulgués.

Nous faisons beaucoup de suppositions ici, je dois dire, mais elles sont importantes. Si le gouvernement divulguait totalement les changements dans l'exécution des programmes, par exemple, et s'il agissait au grand jour, comme il l'a fait par le passé, je pense, je suppose que nous nous contenterions de vérifier qu'il y a bien eu divulgation. C'est alors à vous, monsieur, de poursuivre l'affaire et de demander au gouvernement pourquoi il a apporté ces modifications et de vous convaincre, en tant que député, que ces changements étaient justifiés. Cette réponse vous convient-elle?

M. Langdon: C'est une réponse satisfaisante. Ce projet de loi nous pose un problème dans la mesure où il risque d'inciter le gouvernement à agir précisément comme vous venez de le dire. Le gouvernement peut respecter les plafonds visant les dépenses de programme et, parallèlement, entreprendre toutes sortes d'initiatives sous forme de dépenses fiscales, de garanties de prêts ou d'investissements dans des sociétés d'État qui ne sont pas visées par la Loi limitant les dépenses publiques.

C'est pourquoi, je suppose, notre comité est unanime à dire que les dépenses fiscales devraient être visées par les plafonds prévus dans ce projet de loi. En fin de compte, nous tenons absolument à restreindre le déficit et à ralentir son augmentation. Cette année, le déficit a augmenté de 3,5 milliards de dollars par rapport aux prévisions budgétaires de l'an dernier.

Cette hausse de 3,5 milliards est due en partie à la conjoncture économique, mais également à diverses dépenses fiscales effectuées par le gouvernement pour des raisons plus ou moins douteuses. C'est pourquoi ce projet de loi, à notre avis, ne permettra pas de limiter les dépenses comme prévu.

Je ne peux pas vous demander votre avis sur ce point, mais je veux vous faire comprendre pourquoi il importe que, si ce projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, vous fassiez tout le nécessaire pour déterminer dans quels cas les dépenses fiscales ont eu pour effet de remplacer des programmes antérieurs de subvention directe appliqués par le gouvernement.

Le président: Nous pourrions peut-être profiter de l'occasion pour poser une autre question qui n'est pas directement en rapport avec ce qui précède. Pourriez-vous me dire quelle incidence cela aura sur la Loi limitant les dépenses publiques.

In your most recent report, the Auditor General's report, you took exception... I haven't looked at it but I noticed it in the newspapers. I didn't bother to follow up on it but it was with regard to the accounting for government pensions. Correct me if I'm wrong, but the question became the rate of return that was used in calculating the amount that would be added to this or to any year's deficit, as a liability of the government... You are required to pick some rate of return to come up with that number. Am I on the right track so far?

Mr. Thompson: I'd put a variation to that if I might, Mr. Dorin. The issue we qualified for was how the government accounted for an adjustment of the pension liability from one year to the next. The government took an amount into income and reduced the deficit by about \$1.4 billion, and in our judgment that \$1.4 billion should have been taken up in equal annual amounts of about \$100 million over 13 years.

So it was really an accounting matter as opposed to a rate-of-return matter. It was how the government had adjusted its liability from one year to the next. We felt the way it should have been done was in accordance with recommendations of the public sector accounting and auditing committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants. That particular adjustment, according to our interpretation of PSACC, would qualify for amortization over future years and should have been accounted for in that way in our judgment.

The Chairman: Let me put it the other way. If a private sector pension plan was in a deficit position and the company was going to have to fund it, make up the difference, would you not take it into income in the first year?

**Mr. Thompson:** That's a difficult analogy because the federal pension plan, as you know, doesn't have a separate fund. What the government does is book a promise to pay pensions and does it in that way.

Under conventional accounting rules, if you're adjusting the liability from one year to another for something called technically experienced gains and losses, you should not pick that up as either a charge to the deficit, or if it goes the other way, a reduction in the deficit all in one year. The idea is that there's a long time between making the adjustment and the employees eventually retiring. As you approach retirement you'll know more about what the actual liability will be, so you amortize that over the future years.

#### • 1645

If I may just relate this to the spending control act, Mr. Dorin, because it is an accounting issue—

The Chairman: I was going to relate it to it.

Mr. Thompson: —we audit the summary financial statements. If we feel the accounting is improper there, we will say so, which, in turn, will affect the accounting of total expenditure under Bill C-56. So I think there is a bit of a

## [Traduction]

Dans votre dernier rapport, le rapport du Vérificateur général, vous vous êtes inscrits en faux... Je ne l'ai pas lu, mais j'en ai entendu parler dans les journaux. Je n'ai pas jugé bon d'y donner suite, mais il s'agissait du calcul des pensions des fonctionnaires. Corrigez-moi si je me trompe, mais on a remis en question le taux de rendement utilisé pour calculer le montant qui devrait s'ajouter au déficit annuel, en tant qu'élément de passif du gouvernement... Vous êtes tenus de déterminer un taux de rendement s'appliquant à ce chiffre. Ai-je raison jusqu'ici?

M. Thompson: J'aimerais apporter quelques précisions si vous le permettez, monsieur Dorin. Ce que nous avons critiqué, c'est la façon dont le gouvernement calcule le rajustement de la dette au titre d'un régime de retraite d'une année à l'autre. Le gouvernement a ajouté un montant à son revenu et réduit le déficit d'environ 1,4 milliard de dollars; à notre avis, cette somme aurait dû être calculée en montants annuels égaux d'environ 100 millions de dollars sur 13 ans.

Il s'agit donc davantage d'une question de comptabilité que d'une question de taux de rendement. Il s'agissait de la façon dont le gouvernement avait rajusté sa dette d'une année à l'autre. À notre avis, il aurait dû procéder conformément aux recommandations du comité de vérification et de comptabilité du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. Ce redressement, selon notre interprétation des recommandations du comité en question, doit être amorti sur un certain nombre d'années et c'est ainsi qu'il aurait dû être calculé, à notre avis.

Le président: Permettez-moi de présenter la question d'une autre façon. Si un régime de retraite du secteur privé est déficitaire et que l'entreprise en cause doit le financer, combler la différence, ne doit-elle pas considérer cela comme un revenu la première année?

M. Thompson: C'est une comparaison délicate car le régime de retraite du gouvernement fédéral, comme vous le savez, ne repose pas sur un fonds distinct. Le gouvernement s'engage à payer une pension à ses employés et il procède de cette façon.

En vertu des règles comptables courantes, si l'on rajuste la dette d'une année à l'autre de façon à tenir compte de ce que l'on appelle dans le jargon les gains et pertes actuariels courants, il ne faut pas imputer ce montant au déficit, ou à l'inverse, à la réduction du déficit pour une année donnée. Le principe, c'est qu'il s'écoule beaucoup de temps entre le moment où le redressement est effectué et celui où les employés partent à la retraite. Lorsque la date de la retraite approche, on connaît mieux le montant réel de la dette de sorte qu'on peut l'amortir sur les années à venir.

Permettez-moi d'établir un lien avec la Loi limitant les dépenses publiques, monsieur Dorin, parce qu'il s'agit d'une question comptable. . .

Le président: J'allais justement le faire.

**M.** Thompson: ...et que nous vérifions les états financiers sommaires. Si nous repérons des erreurs, nous le disons, et cela se reflète à son tour sur la comptabilisation des dépenses totales prévues en vertu du projet de loi C-56.

Finance 17–3–1992

## [Text]

double whammy here, and we'll certainly work those two audits together and worry about both the statement of revenue and expenditure of the government under clause 6 of our bill and, of course, the separate statement that would be prepared under these proposals for Bill C-56, the spending control act.

Distorted accounting in the summary statements will likely cause a distortion here, too. You can probably bank on the fact that if we have a qualification on the summary statements that would affect expenditure, it would also likely be repeated here.

The Chairman: One of the things that concerned me about this issue was that at the time there was a suggestion that if this money had been invested in the private sector or somewhere else, there would have been a larger amount of money in the pension plan and, presumably, it would have been of benefit to retiring public servants. That's simply not true, though. With a defined benefit plan, you get the benefit you are supposed to get at the end of the day when you retire. If you are in any defined benefit plan anywhere, essentially, that is exactly what is there. You have a secure benefit.

What happens within the earnings of the plan over the course of the years, higher or lower, really has nothing to do with the pension you get. So I think it became a bit of a misrepresentation, if you like, that was triggered by this to some degree.

Mr. Thompson: May I comment on that, Mr. Dorin? This wasn't my chapter, but I know a bit about it because it also affected our opinion on the summary financial statements. It seemed to me that chapter was asking three questions and suggesting that the government might well want to ask the same questions in an evaluation.

The first one is whether the pension deal for public servants could be administered more cheaply. Secondly, could the pension deal be structured in a way that would provide more security to public servants? Thirdly, could there or should there be more visibility to exactly what the pension deal is and how the accounts shape up year after year?

What we called for in the chapter, as I read it, Mr. Dorin, was for government to do an evaluation to address at least those three issues, and possibly many more that the government might also want to address, and to just see, looking ahead for the next several years, whether or not they have things structured in the optimal way. I don't think we were suggesting at all that the government should go out and fund in a separate fund its employee pension plan. We were simply suggesting that the government, in looking at alternatives, would want to look at this, too.

The Chairman: That question comes directly from the budget papers. You alluded to this earlier when you talked about changes in various ways the government might present things impacting the spending control act. The example here talks about the proposed new child care benefit and, of course, that will change the numbers on the government's financial statement. The bottom-line number may not change, but it will show up as an increase in taxation and an increase

#### [Translation]

Il y a donc double vérification et nous comparerons certainement ces deux vérifications en prêtant attention à l'état des recettes et des dépenses comme le prescrit l'article 6 du projet de loi ainsi qu'à l'état financier qui devra être établi en vertu du projet de loi C-56, la Loi limitant les dépenses publiques.

Toute erreur comptable dans les états financiers sommaires se répercutera le long de la chaîne. On peut miser sur le fait qu'une erreur dans les états financiers sommaires portant sur les dépenses se répercutera sans doute ici également.

Le président: On a prétendu qu'en investissant cet argent sur le marché privé, on aurait obtenu un meilleur taux de rendement, ce qui aurait sans doute profité aux fonctionnaires à la retraite. C'est tout simplement faux. Lorsqu'on a un régime de pension à prestations déterminées, on touche les prestations prévues au moment de prendre sa retraite. Cela vaut pour tous les régimes de ce genre. Le taux des prestations est fixe.

Que le taux de rendement des fonds investis par le régime augmente ou baisse selon les années importe peu. On a donc déformé les faits dans une certaine mesure.

M. Thompson: Permettez-moi d'intervenir, monsieur Dorin. Ce n'est pas mon chapitre, mais je connais un peu la question qui a déterminé jusqu'à un certain point notre opinion sur les états financiers sommaires. Ce chapitre posait trois questions qu'on recommandait aussi au gouvernement de se poser au moment de l'évaluation.

On demandait d'abord si le régime de pension des fonctionnaires pouvait être géré de façon moins coûteuse. On demandait également si le régime de pension pouvait être structuré de façon à assurer plus de sécurité aux fonctionnaires? Enfin, on se demandait s'il y avait lieu ou non de divulguer davantage de renseignements quant aux régimes eux-mêmes et à l'évolution des comptes au fil des ans.

Ce que nous avons demandé dans le chapitre, monsieur Dorin, c'est que le gouvernement se pose notamment ces trois questions et cherche à établir si les régimes de retraite sont structurés de la façon qui convient pour l'avenir. Nous avons cru que le gouvernement souhaiterait étudier ces questions au moment de l'examen de solutions de rechange.

Le président: Cette question découle directement du budget. Vous y avez fait allusion plus tôt au sujet de la façon dont le gouvernement pourrait changer la présentation des états financiers prévus dans le cadre de la Loi limitant les dépenses publiques. On donne en exemple les nouvelles prestations pour services de garde d'enfants qui modifieront évidemment les chiffres figurant sur les états financiers. Les totaux ne changeront peut-être pas, mais on constatera une

Finances

## [Texte]

in spending, just as, for example, under the current system, the claw-back of the old age security shows up as an increase in taxation as opposed to a reduction in pension pay-outs.

Those are probably of interest only to accountants, but it does make a difference in the numbers as they are presented. I am wondering if you might comment on how you would perceive handling those kinds of changes that may or not change spending.

Another example I could give you is what was done on your recommendation a few years ago with regard to unemployment insurance. Prior to 1985, unemployment insurance was shown as a net number. The premiums and the pay-outs were netted and the only number that showed on the Government of Canada's number was the net, whatever the difference was. On the prodding of your office the government split that up, which had the impact of showing a higher level of taxation and spending when nothing changed, if you like, in total. It was just a different way of presentation.

#### 1650

Those kinds of changes will obviously flow through to the spending control act because any one of those things can affect the numbers within the controlled spending, even though they don't actually impact on the people directly involved or receiving the benefit, if you like, or paying back the benefit.

Mr. Thompson: Let me simply assure you the change in the child credit program, as we understand it—what was formerly family allowance, and that was about \$1.8 billion, I believe—will be moved up and netted against revenue. I can't say more than this, but our audit of the summary financial statements is coming up.

The year end is in a couple of weeks' time, and we're looking at possible issues that would worry us there. That is an issue we're looking at right now from the point of view of the summary statements. We would certainly look at how that is to be accounted for as part of, if this bill goes through, Bill C-56. We would certainly worry about that kind of accounting in relation to our audit of the Bill C-56 statement as well.

Mr. Langdon: If I'm not mistaken, it would have the contrary effect to that Mr. Dorin has suggested.

Mr. Thompson: Yes, that's right; it would depress spending.

**Mr.** Langdon: It would suggest what had formerly been an expenditure no longer appeared as an expenditure.

Mr. Thompson: Now I don't know, but I think the budget papers, if I'm not mistaken, suggest there will be this netting. We have not yet had a chance to sit down with the government to pursue this and think it through to the summary financial statements. Rest assured, we're doing that. We will be doing that as part of our audit of the summary statements. As I mentioned, we would obviously filter any issue of that sort through to our audit of the spending control act statement as well, because certainly it would have an effect.

#### [Traduction]

augmentation des impôts et des dépenses, tout comme la récupération des paiements de sécurité de la vieillesse apparaît actuellement comme une augmentation des impôts au lieu d'une réduction dans les paiements de pension.

Tout cela n'intéresse sans doute que les comptables, mais cela change la façon dont les chiffres sont présentés. Comment allez-vous présenter ces changements qui pourraient se répercuter sur les dépenses.

Prenons aussi l'exemple de la suite donnée à votre recommandation d'il y a quelques années au sujet de l'assurance-chômage. Avant 1985, l'assurance-chômage apparaissait comme un chiffre net. On soustrayait les prestations versées des cotisations perçues et le seul chiffre apparaissant dans les états financiers était la différence ainsi obtenue. À l'instigation de votre bureau, le gouvernement a décidé d'indiquer ces deux chiffres dans les états financiers, ce qui s'est traduit par une augmentation des chiffres relatifs aux impôts et aux recettes alors que les totaux n'ont pas changé du tout. On a simplement présenté autrement les chiffres.

La Loi limitant les dépenses publiques entraînera sans doute un certain nombre de changements de ce genre même si les prestations versées ou récupérées restent les mêmes.

M. Thompson: Permettez-moi de vous assurer que les dépenses relatives au programme de crédit d'impôt pour enfants—les allocations familiales d'autrefois représentant 1,8 milliard de dollars, si je ne m'abuse—seront déduites des recettes. Je ne peux pas en dire plus, mais vous le verrez dans les états financiers sommaires.

Comme la fin de l'exercice financier approche, nous essayons de prévoir les difficultés qui pourraient se poser. Voilà l'une des questions sur laquelle nous nous penchons. Nous aimerions savoir comment on ventilera ces dépenses si le projet de loi C-56 est adopté. Il faudra que nous le sachions lorsque nous effectuerons les vérifications prévues dans le projet de loi C-56.

- **M.** Langdon: Si je ne m'abuse, cette méthode aurait un effet contraire à celui qu'a souligné M. Dorin.
- **M.** Thompson: C'est juste. Cela entraînerait une diminution des dépenses.
- M. Langdon: En effet, ce qu'on considérait auparavant comme une dépense ne figurerait plus comme une dépense.
- M. Thompson: Je n'en suis pas sûr, mais je crois qu'on prévoit avoir recours à la méthode du crédit net dans les documents budgétaires. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de discuter de cela avec le gouvernement et de voir comment les états financiers sommaires le refléteront. Ne craignez cependant rien, car nous y veillons. Nous verrons ce qu'il en est au moment de la vérification des états sommaires. Comme je le disais, nous devrons également régler cette question au moment de la vérification des états prévus dans la Loi limitant les dépenses publiques puisque cela aura certainement une incidence.

The Chairman: Some of these could increase or decrease spending under the terms of the act when in fact it's a policy change in one way or another, which may or may not be legitimate in itself but simply be the way it is presented. What gets netted against what and where it eventually falls out can have an impact. So you're telling us you will be paying attention to that sort of thing?

Mr. Thompson: We will very much so. In fact, there would be no effect on deficit as you surmise, but certainly there would be an effect on revenue and spending. That's exactly the kind of thing we would pay quite a bit of attention to. We always have, and we'd continue to do that under this new regime.

The Chairman: Are there any further questions for the witness? That being the case, I would like to thank you very much for coming here today. We appreciate your comments. They've been helpful.

Mr. Thompson: It's a pleasure, Mr. Dorin; thank you for inviting us.

The Chairman: Thank you. We'll take a one-minute break while we invite the next witness to come up, Mr. Ralph Jespersen, of the Canadian Federation of Agriculture.

• 1655

• 1658

The Chairman: Order, please. The meeting has started again. We can probably get this wrapped up; perhaps we'll get out of here just a little bit earlier today.

I'd like to welcome the Canadian Federation of Agriculture's Mr. Ralph Jespersen, President, and Sally Rutherford, Executive Secretary. I'm taking some risk here, but I was going to ask you, Ralph, if you'd heard the latest. I heard this story on the airplane coming down; somebody asked me about this, being a farmer. As you know, in western Canada there's a lot of talk about the triple–E Senate—at least in Alberta. Somebody asked me if I'd heard about the triple–A farmers—April to August, Arizona.

Some hon, members: Oh! Oh!

The Chairman: I won't ask you to make any comment about that.

Ms Sally Rutherford (Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture): Ralph's still here.

Mr. Ralph Jespersen (President, Canadian Federation of Agriculture): I didn't get to Arizona this year.

The Chairman: Well, I haven't either. Anyway, I would invite you to make whatever opening remarks you have. Then we will have questions. I think you're pretty familiar with the procedure here. We're quite an informal group, so we don't have very many rules.

Mr. Jespersen: Mr. Chairman, our paper has been passed around. I guess it's very similar to what we presented last fall, either September or October. I'm not going to go through it. I'll try to give a quick overview.

[Translation]

Le président: Il pourrait s'ensuivre une augmentation ou une diminution des dépenses lorsqu'il ne s'agit que d'une nouvelle méthode comptable. La façon dont on utilise la méthode du crédit net entraîne des conséquences. Vous nous assurez donc que vous êtes conscient du problème.

M. Thompson: Tout à fait. Comme vous pouvez vous en douter, l'adoption de cette méthode ne modifiera pas le déficit, mais aura une incidence certaine sur les recettes et les dépenses. C'est le genre de chose à laquelle nous prêterons certainement attention. Nous l'avons toujours fait, et nous continuerons de le faire.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser au témoin? Comme ce n'est pas le cas, je tiens à le remercier de sa présence aujourd'hui. Vos commentaires nous seront utiles.

M. Thompson: J'ai été heureux de comparaître devant le comité, monsieur Dorin. Je vous remercie de nous avoir invités.

Le président: Je vous remercie. Nous allons prendre une pause d'une minute avant d'entendre le témoin suivant, M. Ralph Jespersen, de la Fédération canadienne de l'agriculture.

Le président: Nous reprenons la séance. Si nous nous mettons à la tâche tout de suite, nous arriverons peut-être à partir un peu plus tôt aujourd'hui.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. Ralph Jespersen, président, et à M<sup>me</sup> Sally Rutherford, secrétaire exécutive, de la Fédération canadienne de l'agriculture. Je prends un risque, mais je vais vous demander, Ralph, si vous avez entendu la dernière nouvelle. Comme je suis agriculteur, quelqu'un m'a posé la question suivante à bord de l'avion. Comme vous le savez, dans l'Ouest canadien, du moins en Alberta, il est beaucoup quesiton d'un Sénat triple–E. Quelqu'un m'a demandé si j'avais jamais entendu parler des agriculteurs triple–A: avril à août, Arizona.

Des voix: Oh!

Le président: Je ne vous demanderez pas ce que vous en pensez.

Mme Sally Rutherford (secrétaire exécutive, Fédération canadienne de l'agriculture): Ralph est toujours ici.

M. Ralph Jespersen (président, Fédération canadienne de l'agriculture): Je n'ai pas pu aller en Arizona cette année.

Le président: Moi non plus. Je vous invite à faire une déclaration préliminaire. Nous vous poserons ensuite des questions. Je pense que vous savez comment nous procédons. Notre comité n'est pas trop pointilleux sur les règles.

M. Jespersen: Monsieur le président, on vous a remis notre mémoire. Il ressemble beaucoup à celui que nous vous avons remis l'automne dernier, en septembre ou en octobre. Je ne vais pas vous le lire. Je vais simplement vous en faire un résumé.

We do recognize, as farmers and as the Canadian Federation of Agriculture, that we need to get our fiscal house in order. We recognize the importance of doing that. At the same time, we recognize some of the problems agriculture has faced. Although we hope this won't be the state of agriculture continuously, at the same time we have to recognize that in the production of food in Canada, some things are very uncertain—climate, international markets, international pricing and so on.

At the same time, I guess we do have to say that we acknowledge the generous contribution that has gone into agriculture. Recognizing the drop in net realized income over the last number of years has really caused major concerns in the agricultural sector.

That being perhaps the opening remarks on this, we do have some concerns about trying to control an industry by a 3% increase that has unpredictable factors connected with it. We are asking a number of questions.

How will this affect some of the programs just being considered? Is it the total agriculture budget that will be limited to the increase? Is it programs within it that will be controlled? If one program expenditure is higher, does that mean it will have to reduce some of the other programs? How does this fit? Those are some of the questions we asked last fall. They are still there and still a major concern.

• 1700

We have gone through the agriculture policy review and in that process of consultation there were a number of recommendations that should be implemented to provide more stability and security to the agriculture sector. Some of these recommendations have been accepted and hopefully they are now moving on course. Some of them we wish would be speeded up a bit, but there are things like that... We are asking how this spending control act will affect those things that are in the works.

Will it affect them negatively so that they can't go ahead. We are asking some of those questions as far as how it affects the cash advance program and NISA. What about the Farm Credit Corporation lease-to-own-land program, which is important in western Canada because of what has happened to grain prices—the international trade war and so on.

And what about research? How will it affect what is done on a long-term basis. Will that be restricted?

Finally, why have a spending control act? That is one of the questions we are asking. In our democratic system we elect people to be responsible and to control their spending. Why do we have to legislate our elected people into that kind of a mould? That is what we are asking.

I know that is a very brief overview of almost five pages of material. There is a whole page of questions that we asked last fall. They are there again because the proposed legislation does not answer some of them.

Mr. Chairman, I am open for questions and comments on that.

[Traduction]

Les agriculteurs ainsi que la Fédération canadienne de l'agriculture sont bien conscients du fait qu'il nous faut mettre de l'ordre dans nos affaires budgétaires. Nous savons que c'est essentiel. Or, les agriculteurs connaissent des difficultés. Nous espérons que ces difficultés sont temporaires, mais il faut bien reconnaître que la production alimentaire est soumise à toutes sortes d'impondérables comme le climat, les marchés internationaux, les prix internationaux, etc.

Nous admettons que les agriculteurs ont profité d'une aide généreuse. Le fait que le revenu net des agriculteurs ait cependant diminué au cours des dernières années suscite des préoccupations.

Nous nous demandons notamment comment il sera possible de limiter à 3 p. 100 les augmentations relatives à ce secteur, compte tenu de ces impondérables. Nous nous posons plusieurs questions à cet égard.

Quelle incidence cela aura-t-il sur certains des programmes à l'étude? Ce plafond s'appliquera-t-il au budget total pour l'agriculture? Vise-t-il les programmes agricoles? Si les dépenses d'un pogramme excèdent le plafond fixé, diminuera-t-on d'autant le budget réservé à d'autres programmes? Comment tout cela fonctionnera-t-il? Voilà certaines des questions que nous vous avons posées l'automne dernier. Nous n'y avons pas encore trouvé réponses.

Dans le cadre des consultations menées lors de l'examen de la politique agricole, on a recommandé plusieurs façons d'assurer la stabilité et la sécurité du secteur agricole. Certaines de ces recommandations ont été acceptées, et nous espérons qu'on y donnera suite. Nous aimerions qu'on accélère la mise en oeuvre de certaines de ces recommandations, mais des choses comme... Nous nous demandons comment la Loi limitant les dépenses publiques influera sur les programmes qu'on envisage de créer.

Va-t-on décider d'abandonner ces programmes? Nous aimerions savoir ce qu'il en sera du crédit de caisse et du CSRN. Qu'adviendra-t-il du programme de location avec option d'achat de la Société du crédit agricole qui joue un rôle important dans l'Ouest canadien compte tenu de l'incidence de la guerre commerciale internationale sur les prix des céréales.

Qu'adviendra-t-il de la recherche? Limitera-t-on les activités de recherche à long terme?

Enfin, pourquoi une Loi limitant les dépenses publiques s'impose-t-elle? C'est une des questions que nous nous posons. Dans notre régime démocratique, nous élisons des gens qui doivent prendre leurs responsabilités et contenir les dépenses. Pourquoi devons-nous forcer par une loi nos élus à assumer leurs responsabilités? Voilà la question que nous nous posons.

Je viens de vous faire un survol d'un mémoire de cinq pages. Le mémoire que nous vous présentions l'automne dernier comportait toute une page de questions. Nous vous reposons certaines des mêmes questions parce que nous n'y avons pas obtenu réponses.

Monsieur le président, je suis maintenant prêt à répondre à vos questions.

The Chairman: Perhaps I could briefly address one issue, and that is how this affects any particular individual measure. The answer is that it does not directly. The reason is that the limit on spending of 3% a year is 3% of the total. However, within the total there is nothing specific that would apply that on a program-by-program or even a department-by-department basis.

In other words, you could have a 10% increase in agriculture and a 5% cut in defence, but all we are talking about here is the total number affected. So what impact this might have on specific line items, whether it be research or anything else, is how the government then assesses its priorities vis-à-vis those programs versus every other program after you have the global budget. It is only the total number that is being set.

If that number is tight and the government is up against the ceiling, various programs will have trouble getting additional funding over and above 3% and perhaps some will have to be cut back to provide for others, but there is no attempt here to somehow bring this down to a program basis or even a department basis. I will just leave you with that comment.

Mr. Jespersen: That might be good to know, but at the same time it does take away any security that these agriculture programs will continue. If there is a large expenditure in another department because of some emergency and they have to reduce it in the others, it could in fact be taken out of the agriculture budget. That is a concern for us because most of us in agriculture are here for a long time, or hope to be, because we have mortgaged our lives against a number of years to pay for what we have done. We bank on those programs, whether it's NISA, GRIP, or some insurance or transportation programs, or whatever. But if they would have to be cut because of other emergencies in the general economy of the country, it's a concern also.

• 1705

The Chairman: I would only want to make mention of one more thing. You should get a copy of the transcript of our meeting from last night when it's available, because Mr. Gray from the Liberal Party asked a number of the questions that were in your brief to the officials from the Department of Finance. I think you may find some of those of interest.

Mr. Jespersen: OK, thank you, I would appreciate getting that.

Mrs. Marleau: I would like to reassure you somewhat, not about this bill because I think this is an exercise in politics really, but in the fact that we do have a parliamentary democracy and we do have fairly responsible people who run for office. Despite the fact that this bill will probably be law, or perhaps it will be a good thing, governments are elected and they do serve the people. The only good thing that might come of this particular bill would be that it would cause that particular government to offer its books to perhaps closer scrutiny, so the people of Canada would really know that what it is doing is what it has been mandated to do.

I feel very strongly that anyone who will be elected in the next election will want to be very fiscally responsible, and I certainly have no problems with that. The problem I have is with the amounts that have been set. This government's

[Translation]

Le président: Je pourrais peut-être vous dire quelle sera l'incidence de cette loi sur un programme donné. La loi n'aura pas une incidence directe et c'est parce que le plafond de 3 p. 100 par année vise les dépenses totales. Aucun objectif précis n'a été fixé à l'égard d'un programme ou d'un ministère.

Autrement dit, les dépenses pourraient augmenter de 10 p. 100 dans le domaine de l'agriculture et diminuer de 5 p. 100 dans le domaine de la défense, car ce qui importe, ce sont les dépenses totales. La mesure dans laquelle cette loi aura une incidence sur un programme donné ou sur des activités de recherche, par exemple, est fonction des priorités que se fixera le gouvernement. Le plafond ne s'applique qu'aux dépenses totales.

Si la marge de manoeuvre du gouvernement est restreinte, le budget de certains programmes ne sera peut-être pas augmenté de plus de 3 p. 100, il faudra peut-être réduire celui d'autres programmes, mais rien ne vise un programme ou un ministère en particulier. C'est tout ce que je voulais vous dire.

M. Jespersen: Il n'en demeure pas moins que nous ne sommes pas assurés du maintien de ces programmes agricoles. Si un ministère doit augmenter de beaucoup ses dépenses pour faire face à une situation d'urgence, on voudra peut-être réduire d'autant le budget consacré à l'agriculture. Cela nous inquiète, parce que la plupart des agriculteurs n'ont pas l'intention d'abandonner l'agriculture puisqu'ils se sont déjà endettés jusqu'au cou pour s'adonner à cette activité. Nous comptons sur les programmes comme le CSRN, le RARB, l'assurance-récolte et les programmes de transport. Nous ne voulons pas que ces programmes soient supprimés en raison d'urgences dans d'autres domaines.

Le président: J'aimerais mentionner une dernière chose. Vous devriez obtenir la transcription de nos délibérations d'hier soir lorsqu'elle sera disponible, parce que M. Gray, du Parti libéral, a posé certaines des questions qui figuraient dans votre mémoire aux fonctionnaires du ministère des Finances. Je crois que vous trouverez leurs réponses intéressantes.

M. Jespersen: Je vous remercie. J'apprécierais avoir la transcription.

Mme Marleau: J'aimerais vous rassurer quelque peu non pas au sujet de ce projet de loi qui s'inspire de motifs politiques, mais au sujet de la démocratie parlementaire et du sens des responsabilités des élus. Ce projet de loi sera sans doute adopté et c'est peut-être une bonne chose. Quoi qu'il en soit, les gouvernements sont élus pour servir la population. Le seul avantage que pourrait avoir ce projet de loi, c'est d'obliger le gouvernement à ouvrir ses livres de manière à ce que les Canadiens sachent exactement s'il remplit son mandat.

Je suis convaincue que ceux qui seront élus lors des prochaines élections seront bien conscients de leurs responsabilités financières. Je m'oppose cependant aux plafonds qui ont été fixés. Le gouvernement s'est trompé tant

projections have been wrong many times before and there is nothing to say that their projections now are right either. This bill would not prevent other governments from setting the proper limits if the need was there. I don't know if that's any reassurance to you but that's my feeling at any rate. I think we all want to be very responsible, and not one party has morality on that.

Mr. Jespersen: I don't want my comments to be taken as a slam against our elected people. It's not that, but I think they have to be responsible for legislation and for the budget, and so on. I am not sure how binding this can be, because the next government, I imagine, could amend, could change, could bring in something different. This could be long term, short term, whatever. The other point I have to make on the spending control act is how long it would have to stay in effect.

Mrs. Marleau: Until the next government decides to change it, I would think. I don't know. I am not an expert.

Mr. White (Dauphin—Swan River): Mr. Jespersen, to follow up on what Mrs. Marleau was saying, I think if we talk about spending retraints for departments on a normal day-to-day basis, every department has to contribute. But I think in the seven and a half years I've been here, there is enough support amongst all parties for emergency agricultural aid that I don't think there would be really much to worry about. In times of crisis, whether it be drought or whether it be problems internationally beyond our control, I don't think there would be any doubt that there would be support amongst all political parties to support the industry. I join with Mrs. Marleau in trying to allay some of your concerns in that respect.

Mr. Jespersen: Yes, and we make the point in the paper that we acknowledge the generous amount that has gone into agriculture when in fact in the last few years we did hit a number of emergencies, whether it was drought or the international trade war, the drop in price. We acknowledge that. But when they say it will have to go through the emergency...I guess our question is, does emergency mean agriculture programs as well as any other emergency that might arise in the country? I suppose it does, according to what you are saying.

• 1710

Mr. Langdon: It is quite accurate that people are elected, governments are elected to set out budgets. Budgets are supposed to be responsible in fiscal terms.

For instance, we went to Washington as a committee to try to get some sense of how the spending legislation in the United States had worked. Virtually every place we went we found a tremendous lack of understanding as to why a parliamentary form of government should require spending control legislation; a parliamentary form of government, of course, can set out a budget that becomes the framework within which the overall operations of government are to be carried forward for that year. I mean, they needed spending control legislation in the United States, partly to establish some type of co-ordinated framework amongst three disparate bodies—the House of Representatives, the Senate and the Presidency.

## [Traduction]

de fois dans ses prévisions que rien ne nous assure qu'il a raison maintenant. Ce projet de loi n'empêchera pas un autre gouvernement de réviser les plafonds fixé aux besoins. Je ne sais pas si cela vous rassure, mais c'est mon opinion. Nous pouvons tous agir de façon responsable quel que soit le parti auquel nous appartenons.

M Jespersen: Je n'ai pas voulu critiquer nos élus. Je faisais simplement valoir qu'ils ont des comptes à rendre à la population au sujet des lois qu'ils adoptent et du budget. Je me demande dans quelle mesure ce projet de loi va lier un autre gouvernement qui pourrait, je suppose, modifier le plafond fixé. Nous ne savons pas quelle sera la durée d'application de cette loi. En effet, sera-t-elle appliquée à long terme ou à court terme, personne ne le sait.

Mme Marleau: Elle sera en vigueur jusqu'à ce que le prochain gouvernement décide de la modifier. Je ne peux pas vous renseigner là-dessus, car je ne suis pas spécialiste du sujet.

M. White (Dauphin—Swan River): Monsieur Jespersen, pour poursuivre dans la même veine que M<sup>me</sup> Marleau, je crois que chaque ministère a été appelé à réduire ses dépenses courantes. Je suis ici depuis sept ans et demi, et j'ai pu constater que tous les partis appuient les mesures d'urgence visant à aider le secteur agricole. Je ne m'inquiéterais pas si j'étais vous. En cas de sécheresse ou de guerre commerciale, tous les partis politiques appuieraient une aide d'urgence. Je me joins à M<sup>me</sup> Marleau pour vous rassurer là-dessus.

M. Jespersen: Nous reconnaissons dans notre mémoire que les agriculteurs ont profité d'une aide généreuse au cours des dernières années chaque fois que s'est présentée une situation de crise comme une sécheresse, une guerre commerciale internationale ou une chute des prix. Nous en sommes reconnaissants. Mais lorsqu'il est question d'états d'urgence, songe-t-on aux urgences dans le domaine agricole ou à toutes les urgences qui pourraient se produire dans le pays? D'après ce que vous me dites, il semblerait que oui.

M. Langdon: Il est tout à fait vrai que les gouvernements sont élus pour établir des budgets, et ce de manière financièrement responsable.

Par exemple, notre comité s'est rendu à Washington pour essayer de mieux comprendre la législation limitant les dépenses aux États-Unis et la manière dont elle y est appliquée. Presque partout, on s'est montré abasourdi de ce qu'un régime de gouvernement parlementaire ait besoin d'une loi limitant les dépenses publiques; en effet, en régime parlementaire, le gouvernement peut arrêter un budget, qui devient ensuite le cadre dans lequel s'inscrivent toutes les activités d'ensemble du gouvernement pour cet exercice. Je veux dire par là qu'il fallait une loi de limitation des dépenses aux États-Unis pour créer justement un certain cadre coordonné afin de concilier les décisions de trois organes différents—la Chambre des représentants, le Sénat et la présidence.

So it was to set out a framework in a context where it was not possible for a framework to be established with majority support. But here, that can and should be done each year. You're right to ask that basic question. I think it's the fundamental question that needs to be asked about this piece of legislation.

Given that the government has decided to go ahead with the legislation, there are a couple of things that I guess deserve to be underlined, of interest to you. The first is something that I discovered for the first time last night.

Government spending in terms of contributions to GRIP and to the various agricultural programs that are exempted according to the legislation... In fact, the government contributions to those programs are not exempted. The only thing that's exempted is if GRIP, for instance, faces a situation where the expenditures required in a given year are greater than the premiums that have been paid by provincial-federal levels of government and by farmers. That overexpenditure, beyond those premiums, will then not be subject to control, but it will have to be regained in future years. The expenditure to regain it, which will have to take the form of premiums, will be subject to expenditure control.

So under this piece of legislation there is much less exempted for in the agricultural sector than I—and I suspect you—had thought was the case.

Mr. Jespersen: That is true. In the original, we saw that GRIP was exempt. My feeling at the time was that this was fine. At least it wouldn't be, as price shifts...and the premiums farmers pay, I guess it gave us some comfort. But you say now that this is not necessarily totally the case.

Mr. Langdon: It's not the case at all insofar as the payments into the GRIP program are concerned. In other words, if the government made a decision, which some of us have been arguing for, that there should be more reflection of increased costs of production in the premiums federal and provincial governments put into GRIP, and that therefore there should be somewhat larger expenditures going into the GRIP program to provide for somewhat larger pay-outs, those larger expenditures going into GRIP would have to come from someplace else in the budget under that expenditure control limit.

• 1715

Mr. Jespersen: That does throw a new light on this whole issue about payments to GRIP through that program, as far as I am concerned.

**Mr.** Langdon: The same is true of the three agricultural programs that are exempt. It is just if the government has to move in to provide excess payments in a given year because of, let's say, widespread crop failure that leads to the crop insurance program paying out a great deal more than it receives.

I found that quite surprising and somewhat disturbing from the perspective of a lot of my farmers in Essex county. [Translation]

Il s'agissait donc de créer un cadre, dans un régime de gouvernement où il n'était pas possible de rallier un soutien majoritaire. Mais chez-nous, cela peut et doit être fait chaque année. Vous avez raison de poser cette question fondamentale, qui est vraiment au coeur du problème.

Sachant que le gouvernement a décidé d'introduire cette loi, il y a un certain nombre de choses qu'il convient de souligner et qui devraient vous intéresser. La première concerne quelque chose que j'ai découvert hier soir.

Les dépenses gouvernementales aux fins des cotisations au RARB et aux divers programmes agricoles qui sont exonérés de la loi... En réalité, les cotisations gouvernementales et ses programmes en sont pas exemptés. La seule chose qui n'est pas plafonnée c'est le cas où le RARB, par exemple, aurait versé des indemnités, une année donnée, supérieures aux primes payées par les gouvernements fédéral et provinciaux et les agriculteurs. L'excédent ne serait alors pas soumis à la limitation, mais il devra être recouvré dans les années suivantes, sous forme de cotisations, lesquelles sont elles-mêmes astreintes à la limitation des dépenses.

Donc, l'exonération prévue dans ce projet de loi est d'envergure beaucoup moindre, dans le cas du secteur agricole, que je ne le pensais et que vous le pensiez aussi, j'ai l'impression.

M. Jespersen: C'est vrai. Au début, j'ai vu que le RARB éait exonéré. Cela m'a rassuré car il restait une certaine marge de manoeuvre face aux fluctuations de prix, mais vous dites maintenant que ce n'est pas totalement le cas.

M. Langdon: Ce n'est pas du tout le cas pour ce qui est des cotisations au RARB. En d'autres termes, si le gouvernement décidait, comme un certain nombre d'entre nous l'y poussent, à tenir davantage compte de la hausse des frais de production dans le barème des calculs des cotisations fédérales et provinciales au RARB, donc d'accroître quelque peu la contribution des pouvoirs publics au RARB afin de verser des indemnités un peu plus généreuses, cette hausse de dépenses devrait être compensée par des coupures opérées sur d'autres postes budgétaires, aux termes de cette loi sur la limitation des dépenses.

M. Jespersen: Cela jette une lumière toute nouvelle sur toute la question des cotisations au RARB, d'après ce que je peux voir.

M. Langdon: Il en est de même des trois autres programmes agricoles qui sont exonérés. C'est uniquement si le gouvernement doit intervenir pour combler un trou une année donnée, en cas par exemple de mauvaises récoltes généralisées qui obligent le régime à décaisser des montants beaucoups plus élevés que ses rentrées.

Cela m'a nettement surpris et m'inquiète pas mal, si je me mets à la place des agriculteurs de mon comté, le comté d'Essex.

Mr. Jespersen: You see in the original we asked the question why NISA was not listed as one of the ones that were exempt. I was told that time by the minister—on another occasion, not around this table—that it should be in there, and then he called and said maybe it is not. Is that clarified now? Is NISA in it?

Mr. Langdon: No, it is not, and the reason was clarified by the Department of Finance officials last night because they said with NISA there is no possibility of a pay-out greater than the amount that has been received by NISA, whereas that is not the case with GRIP.

So the only part of GRIP that is in there is the potential for extra payments. The regular payments from government for GRIP are in fact part of the expenditure controls. What this means is that the possibility of enriching GRIP—which I certainly talked to farmers in Essex county about as a possibility—would be subject to these expenditure controls.

The Chairman: Maybe I could attempt to put this clarification on it. Essentially, these programs are, theoretically at least, self-financing based on the contributions and where they come from. For example, if one was to compare it to the unemployment insurance account right now, they collect premiums, they pay out the benefits. The fact of the matter is if there is a shortfall, the government gives an advance to unemployment insurance to continue the pay-out of the benefits. That advance the government provides is viewed, if you like, as temporary, to be recovered eventually when things turn around and premiums eventually pay for the program. Therefore, the advance is not part of the spending control act, even though it would be an advance of the government to keep the fund going.

I suppose it is not dissimilar to advances made to the Canadian Wheat Board and other agencies of government along the way. What has happened in many of those cases is that the government, at the end of the day, has chosen to write them off and pay them rather than attempt to re-collect them. At least in the initial theory, it would be viewed as an advance to that self-financing fund to be made on a temporary basis.

Mr. Langdon: The difference in this case was with the unemployment insurance program. The contributions to cover the cost of those unemployment insurance pay-outs do not come from the government, ultimately. They come from business on one side and they come from employees on the other side. In the case of GRIP, however, a very significant part of the premiums come from the federal government.

So that is why to include the payments part of GRIP in the spending control legislation but to exclude the pay-out part seems to me to really run into some serious contradictions. The pay-outs part, if it truly is a self-financing program, if the pay-outs exceed what GRIP has received, require that there be higher premiums, including higher premiums on the part of the government. That's not the case with respect to unemployment insurance.

## [Traduction]

M. Jespersen: Dans notre mémoire initial, nous avions demandé pourquoi le CSRN ne figurait pas dans la liste des programmes exonérés. Le ministre m'avait alors répondu qu'il devrait y figurer, puis a rappelé en disant que peut-être non. Est-ce que tout cela est clarifié maintenant? Est-ce que le CSRN y figure?

M. Langdon: Non, il n'y est pas et la raison nous a été donnée par les fonctionnaires du ministère des Finances hier soir, qui nous ont expliqué qu'il n'y avait aucune possibilité dans ce cas que les indemnités versées soient supérieures aux recettes, ce qui n'est pas le cas du RARB.

Donc, la seule partie du RARB qui n'est pas couverte par la limitation, ce sont d'éventuels paiements supplémentaires. Les cotisations régulières du gouvernement au RARB sont en réalité sujettes à la limitation des dépenses. Cela signifie que si l'on voulait majorer ce programme—éventualité que j'ai laissé entrevoir aux agriculteurs du comté d'Essex—cette majoration serait soumise à la limitation des dépenses.

Le président: Je pourrais peut-être essayer de clarifier un peu tout cela. Ces programmes, du moins théoriquement, sont censés s'autofinancer, les dépenses étant couvertes par les cotisations. On peut les comparer, par exemple, au compte d'assurance-chômage, qui perçoit des cotisations et verse des prestations. Il se trouve que s'il manque d'argent dans la caisse, le gouvernement consent une avance au compte pour que les prestations puissent continuer à être payées. L'avance est considérée, en quelque sorte, comme temporaire, c'est-à-dire recouvrable une fois que la situation s'inverse et que le compte a de nouveau un solde positif. Par conséquent, l'avance n'est pas soumise à la loi limitant les dépenses publiques, bien qu'il s'agisse d'une avance de fonds du gouvernement destinée à renflouer la caisse.

Je suppose que c'est un peu la même chose en ce qui concerne les avances consenties à la Commission canadienne du blé et à d'autres organismes publics. Ce qui se passe, dans bien des cas, c'est que le gouvernement, au bout du compte, renonce au recouvrement, radie la dette au lieu de se faire rembourser. En théorie du moins, il s'agirait là encore d'une avance temporaire à ce compte qui est censé s'autofinancer.

M. Langdon: Mais il y a une différence avec le programme d'assurance-chômage. Les cotisations couvrant le coût des prestations d'assurance-chômage ne proviennent pas du gouvernement, au bout du compte. Elles proviennent du patronat, d'une part, et des salariés d'autre part. Or, dans le cas du RARB, une part très importante des cotisations provient des caisses du gouvernement fédéral.

C'est pourquoi le fait d'assujettir la partie cotisations du RARB à la législation de limitation des dépenses et d'en exclure la partie indemnités me paraît gravement contradictoire. S'il s'agit véritablement d'un programme autofinancé, si les versements excèdent les rentrées, il faut augmenter les cotisations, notamment celles de l'Etat. Ce n'est pas le cas de l'assurance-chômage.

• 1720

Mr. Jespersen: This year, where the government put in an extra 25%... I guess I can hear what's being said. It doesn't necessarily have to come out of another part of the budget, or next year reduce some budget as part of agriculture; I think I understood or heard that. It doesn't necessarily follow; it could if they follow the letter of the law on the spending control act.

Mr. Langdon: It certainly could come out of some part of the agricultural program. As with others around the table, I find it inconceivable that this would be the case.

Mr. Jespersen: I'd like to think that it wouldn't have to happen.

Ms Rutherford: I think the concern here would be essentially the type of thing that's happened in Saskatchewan this year. They've made that type of decision to reduce the government premium. That ratchets everything down. I think that's where the concern would be—not that GRIP should be made any richer, but that there is a formula that's supposed to be followed. Our impression was that the formula agreed to would be in place and would not be affected by this legislation. You were obviously told last evening that this isn't the case.

That will be of some concern to people in terms of the effect on the formula, the ability to run a self-financing program and a program that's usable on a national basis.

Mr. Langdon: The other point that's worth raising with you is that the definition of "emergency" has been changed to make it significantly stricter. I'm not sure if you've seen the new legislation in detail.

Mr. Jespersen: I have not seen it in detail.

Mr. Langdon: Let me go through this with you. Clause 2 states:

"emergency" means an urgent and critical situation that

(a) is caused by drought, earthquake, fire, flood, storm, act of intimidation or coercion, threat to the security of Canada, real or imminent use of force or violence, war, armed conflict, accident or other occurrence,

That's pretty broad. Previously the emergency clause permitted one of a number of different criteria to be met, and then it could be declared an emergency. The new definition requires all criteria to be met before it can be declared an emergency. In other words, you have to meet paragraphs 2.(a) and (b).

Paragraph 2.(b) says that this urgent and critical situation:

(b) is so severe, or of such severity in its effect on life, property, the economy of Canada or a region thereof or the environment, as to constitute a matter of serious national concern,

That's a much tougher definition, as I read it. In some senses it's justified if you're going to put through legislation such as this. But from the point of view of the farming community... For instance, I think of the drought in Essex

[Translation]

M. Jespersen: Cette année, où le gouvernement a rajouté 25 p. 100. . . Si j'ai bien compris ce que l'on m'a dit, il ne s'ensuit pas nécessairement que ce surcroît doit être prélevé sur un autre poste budgétaire ou que le budget de l'agriculture de l'exercice suivant devra être réduit d'autant; c'est ce que j'avais cru comprendre. Ce n'est pas une conséquence automatique, à moins que l'on applique vraiment à la lettre la loi limitant les dépenses.

M. Langdon: Ce montant pourrait être prélevé sur un autre poste du budget agricole. Comme d'autres autour de cette table, je trouve totalement inconcevable qu'il en soit ainsi.

M. Jespersen: J'espérais que tel ne sera pas le cas.

Mme Rutherford: Ce qui nous inquiète, c'est le genre de chose qui est arrivé en Saskatchewan cette année. Le gouvernement y a décidé de réduire sa cotisation. Cela entraîne des répercussions à la baisse en chaîne. C'est cela notre principal souci—nous ne demandons pas une majoration du RARB, mais il y a un barème qui est censé être respecté. Nous avions l'impression que le barème convenu resterait intouché et ne serait pas modifié par cette loi. Or, on vous a clairement dit hier soir qu'il n'en était pas ainsi.

Cela ne manquera pas d'inquiéter les agriculteurs, s'ils voient que sont menacés le barème et la capacité à gérer un programme autofinancé, un programme d'envergure nationale.

**M.** Langdon: L'autre aspect qui vaut la peine d'être mentionné, c'est que la définition de «l'état d'urgence» a été rendue considérablement plus restrictive. Je ne sais pas si vous avez épluché le texte du nouveau projet de loi.

M. Jespersen: Non, pas en détail.

M. Langdon: Permettez-moi de vous lire cette définition, à l'article 2:

«état d'urgence»: situation critique à caractère d'urgence déclarée...

a) notamment sécheresse, tremblement de terre, incendie, inondation, tempête, acte d'intimidation ou de coercition, menace envers la sécurité du Canada, usage effectif ou imminent de la force ou de la violence, guerre, conflit armé ou accident. . .

C'est assez large. Auparavant, il suffisait qu'un certain nombre de critères soient remplis pour déclarer l'état d'urgence. La nouvelle définition exige que tous les critères soient remplis à la fois, notamment ceux qui suivent.

Je vous lis la suite de la définition, qui précise que cette situation critique à caractère d'urgence doit être:

...d'une gravité telle, ou dont les effets sur la vie humaine, les biens matériels, l'environnement ou l'économie du Canada ou d'une de ses régions sont d'une gravité telle, qu'il constitue un sujet d'inquiétude nationale grave.

À mon sens, c'est une définition beaucoup plus restrictive. D'une certaine façon, c'est justifié si l'on va effectivement adopter une loi comme celle-ci. Mais du point de vue des agriculteurs... par exemple, je pense à la

County this year. It was devastating for people in my constituency and a number of adjoining constituencies. It would be very difficult to make the case that this was such a severe situation as to constitute a matter of serious national concern, yet that criterion must be met.

• 1725

Again, it is a much tougher definition than the U.S. definition, and obviously the goal is to try to make sure you don't drive things through the emergency clause that shouldn't be driven through, but it certainly will make things more difficult if the farming community experiences a regional or sectoral situation. For instance, something that affects grape growers, as after the free trade agreement...it would have been possible under the previous definition of "emergency" to authorize increased expenditure to deal with that problem. Given this definition, it seems difficult to expect that it could be justified.

Mr. Jespersen: If it's that strict... One of the emergencies we in agriculture faced in the last few years was the pricing of grains, expecially oilseeds. When we graph that out for 1990 or 1991, in real dollars we are back to where we were in the 1930s. All of our input costs keep going up. The farmer can't live under those conditions, pay his bills and keep on producing food as an emergency.

I didn't hear that "may not". It may be a national emergency because of what it states there. The other thing set in place right now, with what has happened, is the third line of defence, which is supposed to deal with the emergency situations. As I understand the third line of defence, when it really works and we get the triggering mechanism in place, it will be based on farm income, at whatever level is established as a base, and if it drops below that, however far, that constitutes an emergency.

I don't see the same there. I know that we are still working on the third line of defence to get the trigger mechanism defined and in place. It hasn't happened yet, but it is still out there and we are working on it. That was supposed to be the purpose. If we didn't get it from the marketplace and we didn't get it from GRIP and NISA or some insurance program, there still was a deficiency that there would be a program to compensate for the net loss in farm income.

That's the way we're working on it and that's a little different from the definition as you described it.

Mr. Langdon: I agree with you. I think it's certainly a potential problem from your point of view. I think there may well be ways in which...there are various fudge factors built into these definitions despite the fact that they have been strengthened considerably. Certainly from your point of view I would be more concerned with this definition and the fact that it doesn't relate to the definition of "emergency" as being developed by the third-line-of-defence committee.

## [Traduction]

sécheresse survenue dans le comté d'Essex cette année. Elle a causé de gros dégâts dans ma circonscription et dans un certain nombre de circonscriptions voisines. Pourtant, il serait très difficile d'arguer que la situation était d'une gravité telle qu'elle constitue un sujet d'inquiétude nationale grave, critère qui doit pourtant être rempli.

Encore une fois, c'est une définition beaucoup plus restrictive que celle employée aux États-Unis, le but poursuivi étant évidemment d'éviter que la clause de l'état d'urgence soit invoquée trop facilement. Mais cela va compliquer les choses si les agriculteurs sont confrontés à une crise régionale ou sectorielle. Supposons, par exemple, que les producteurs de raisins soient frappés par une crise, comme cela a été le cas après la signature de l'Accord de libre-échange. . Il aurait été possible selon la définition précédente de l'état d'urgence d'autoriser des dépenses accrues afin de les indemniser. Mais avec cette nouvelle définition, ce serait difficile à justifier.

M. Jespersen: Si elle est si restrictive. . . L'une des crises que nous connaissons dans l'agriculture depuis quelques années, c'est la détérioration du prix des céréables et particulièrement des oléagineux. Si l'on regarde les chiffres de 1990 ou 1991, en termes réels on est retombé aux prix des années 1930. Or, tous nos frais de production augmentent. L'agriculteur ne peut survivre dans ces conditions, payer ses factures et continuer à produire de la nourriture.

Je n'interprète pas les choses comme vous. Un état d'urgence national pourrait quand même être déclaré. En effet, une autre innovation sur laquelle on travaille actuellement, c'est la troisième ligne de défense, qui est censé justement couvrir les situations d'urgence. Si je comprends bien, une fois que la troisième ligne de défense sera en place, avec son mécanisme de déclenchement, elle reposera sur le revenu agricole, par inférence à un certain niveau de base, et si le revenu tombe en dessous de ce seuil, peu importe en quelle proportion, cela constituera un état d'urgence.

Je ne vois pas la même chose ici. Je sais que l'on travaille encore à la troisième ligne de défense, pour mettre au point le mécanisme de déclenchement. Ce n'est pas encore terminé, mais c'est un travail qui est en cours. C'est justement son but. Si nous ne trouvons pas les revenus sur le marché, si nous ne les trouvons pas auprès du RARB et du CSRN, il y aura un autre programme encore qui va compenser la chute nette du revenu agricole.

C'est sur cette base que nous travaillons et elle est un peu différente de la définition telle que vous l'avez décrite.

M. Langdon: Je suis d'accord avec vous. C'est certainement un problème potentiel, de votre point de vue. Il y a peut-être moyen de... Ces définitions laissent toujours un peu de flou, bien que l'on ait considérablement durci cellesci. Si je me place dans votre perspective, en tout cas, je m'inquiéterais davantage de cette définition et du fait qu'elle diffère de la définition d'état d'urgence telle que la préconise le comité sur la troisième ligne de défense.

There are other points that we could raise within this too, but something that does deserve to be emphasized, perhaps as a final point, are the points made by both Mrs. Marleau and Mr. White. Certainly the legislation would permit an emergency response, as took place last year. That kind of thing would be possible. The question is whether something that is not so obviously a matter of serious national concern as last year's farming emergency was... For instance, if tariffication were to come into play under GATT, certainly there are farmers in my constituency and in many constituencies across Ontario and Quebec and other parts of the country who would say that this represents an extremely serious emergency for the dairy industry and for the feather industry. Yet it's not clear by this definition that it would be possible to respond to that.

• 1730

The Chairman: We don't have any further questions, Mr. Jespersen.

I would like to make one comment here, which doesn't have anything to do with the subject today, but I just want to give you advance notice, since you happen to be here. In the most recent federal budget there was a statement that this committee would be asked to look at the question of regulation in government—government regulations. In particular it named three departments as primary examples for us to perhaps commence with or target or use as examples: Agriculture, Transport, and Consumer and Corporate Affairs. We will be commencing that in the not too distant future.

I expect there will be an order of reference from the House directing this committee to do that before too long. They're working on the terms of reference now for that. Once that comes we will be holding hearings and looking for input from agricultural groups such as yourselves. You might want to start giving some thought to that.

We probably won't actually start the hearings until some time after Easter, but this gives you as much advance notice as possible to be thinking about that. I understand from the Minister of Finance that one of the reasons this was included in the budget was that in his pre-budget briefings he received a lot of commentary from various groups, including agricultural groups, on this subject. So hopefully you'll be able to give us some good advice when we get started on it. It will be a little while yet, but you can be assured that we are going to be doing it and you might want to start your planning.

Mr. Jespersen: Thank you very much. We don't always like to come here just to complain. We would like to be proactive and have some good advice to give. That in fact did come up. We met with Mazankowski on the pre-budget discussions and it was a thing that was mentioned regarding the regulations that was inhibiting competitiveness and so on.

We did have an initial go around last week in Winnipeg on these regulations. We didn't have very much in front of us that we could discuss it really very well, but I appreciate the fact that we will be able to have input there. We'll do the best we can. [Translation]

Il y a d'autres aspects que l'on pourrait évoquer encore, mais je me contenterai de souligner, pour conclure, ce que M<sup>me</sup> Marleau et M. White ont déjà fait valoir. Cette loi autoriserait certainement la prise de mesures d'urgence, comme c'est arrivé l'année dernière. Ce genre de chose reste possible. Le problème c'est de savoir ce qui se passera dans les situations qui sont de façon moins évidente un sujet d'inquiétude national grave, comme c'était le cas de la crise agricole de l'année dernière... Par exemple, si certains tarifs douaniers sont levés suite aux négociations du GATT, il y a des agriculteurs de ma circonscription et de beaucoup d'autres circonscriptions de l'Ontario et du Québec, et d'autres régions du pays encore, qui diront que cela représente un état d'urgence extrêmement préoccupant pour les secteurs du lait et de la volaille. Or, si l'on s'en tient à cette définition, il n'est pas établi que ces cas seraient couverts.

Le président: Nous n'avons pas d'autres questions, monsieur Jespersen.

J'aimerais en profiter pour aborder une chose qui n'a rien à voir avec le sujet de la discussion d'aujourd'hui mais dont je veux simplement vous avertir, puisque vous êtes là. Le tout dernier budget fédéral annonçait que notre comité serait invité à se pencher sur la réglementation gouvernementale. Trois ministères ont été nommés, à titre d'exemple ou comme priorité pour nous: Agriculture, Transports, Consommation et Corporations. Nous nous attaquerons à ce travail prochainement.

Je suppose que nous aurons un ordre de renvoi de la Chambre d'ici peu nous instruisant d'entreprendre ce travail. L'ordre de renvoi est en cours de rédaction. Une fois que nous l'aurons, nous tiendrons des audiences et demanderons la participation des groupements agricoles tels que le vôtre. Il serait peut-être bon que vous commenciez à y réfléchir.

Nous commencerons sans doute nos travaux après Pâques seulement, mais je voulais vous donner autant de préavis que possible. D'après ce que le ministre des Finances a dit, l'une des raisons de cette mention dans le budget est que, lors des consultations prébudgétaires, divers groupes—et notamment les groupements agricoles—ont abordé cet aspect. J'espère donc que vous pourrez nous donner des avis éclairés, une fois que nous attaquerons cet aspect. Ce ne sera pas tout de suite, mais soyez assurés que nous nous mettrons à l'oeuvre et vous voudrez peut-être commencer à y réfléchir.

M. Jespersen: Merci beaucoup. Nous ne venons pas toujours ici seulement pour nous plaindre. Nous aimons aussi contribuer quelque chose, donner de bons conseils. C'est effectivement un point que nous avons mentionné à M. Mazankowski lors des consultations prébudgétaires, toute cette réglementation qui restreint la compétitivité etc..

Nous avons fait un petit tour d'horizon initial de cette réglementation la semaine dernière à Winnipeg. Nous n'avons rien de vraiment concret à nous mettre sous la dent, mais j'apprécie le fait que nous serons consultés. Nous ferons de notre mieux.

Ms Rutherford: I guess we really appreciate the opportunity to discuss with either yourself or the research officers or staff who are going to be responsible for this particular order of reference...to find out how exactly you are going to tackle the issue, because just to ask us to come and talk about regulations is something of an...

The Chairman: I think it's fair to say that we don't know at this point; that's one of the problems. The first step will be the tabling by the government of the reference of the subjects of that committee. When they give us that reference, there will be at least somewhat of an outline of what we are expected to do. That will give the background to the committee to figure out some kind of a work plan. Certainly we will make available, through the research staff of the committee, what it is that we think would be helpful and how we are going to go about it. It will take us probably between now and Easter to get that organized in one way or another.

As soon as you have the reference, I think you will be able to see what the government at least wants us to try to do, and that will give you a starting point.

• 1735

Mr. Jespersen: One thing we found out was why some of these regulations were brought about in the first place, the historical events that caused these things to happen, like the Canadian Wheat Board. Why the pooling, why some of the other regulations, even in transportation, why were they put in place? Why do some areas in Alberta have certain advantages—the Peace River area, for example—compared to southern Alberta?

Those regulations were put in place for regional disadvantages, and removing one of those regulations could severely impact other things. That's what we wrestled with last week, but not having too much in front of us it was pretty hard to tackle the subject.

The Chairman: There are some materials and books on this. In fact, I have one from a conference at the University of Lethbridge about two years ago. I haven't had a chance to read it yet but I will. So there are a number of published materials and papers on these sorts of things that will serve as assistance to people in putting their representations together.

I adjourn the meeting to the call of the chair.

[Traduction]

Mme Rutherford: Nous apprécions vraiment la possibilité de parler avec vous directement ou avec vos chargés de recherche qui s'occuperont de ce travail. . . afin de voir comment vous allez aborder la question, car de nous demander simplement de venir pour parler de la réglementation est un peu. . .

Le président: En fait, nous ne le savons pas encore; c'est l'un de nos problèmes. La première étape sera l'ordre de renvoi que le gouvernement doit nous donner, indiquant les sujets à étudier. Nous aurons au moins, à ce moment-là, une esquisse du travail que l'on attend de nous. Nous pourrons alors dresser un plan de travail. Nous vous ferons certainement savoir, par l'intermédiare du personnel de recherche du comité, de quoi nous avons besoin et comment nous comptons nous y prendre. Il nous faudra bien jusqu'à Pâques et même plus pour orgniser tout cela d'une façon ou d'une autre.

Aussitôt que nous aurons l'ordre de renvoi, nous saurons au moins ce que le gouvernement attend de nous et ce sera notre point de départ.

M. Jespersen: L'une des choses que nous avons découvertes, c'est la raison d'être de nombre de ces règlements à l'origine, les événements historiques qui ont motivé ces décisions, tels que la création de la Commission canadienne du blé. Qu'est-ce qui a motivé la création des pools, certains des autres règlements, même en matière de transport? Pourquoi certaines régions de l'Alberta jouissent-elles de certains avantages—la région de Peace River, par exemple—comparées au sud de l'Alberta?

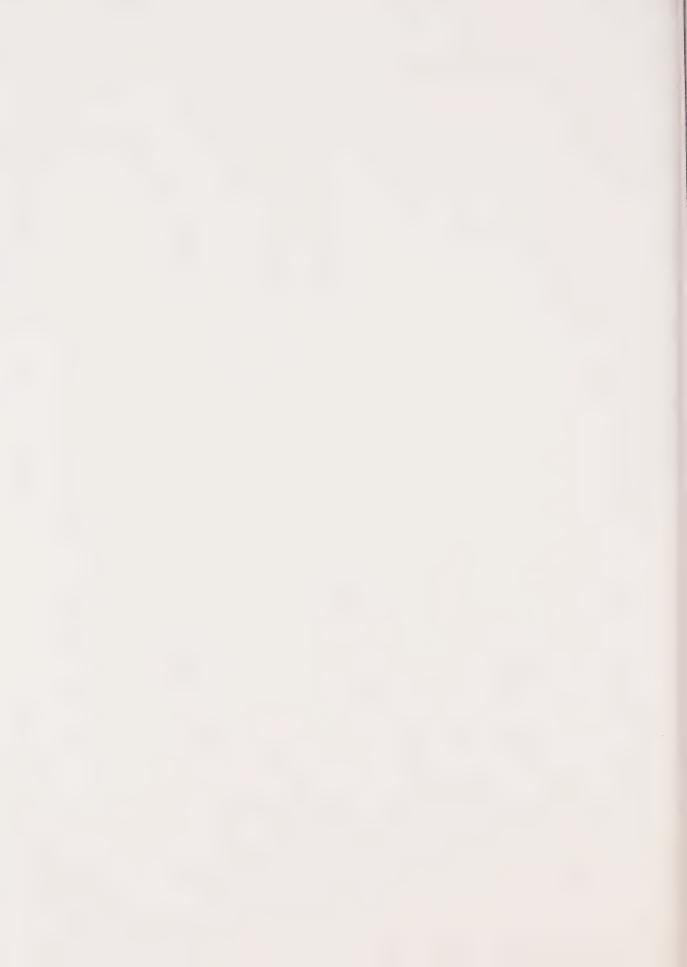
Ces règlements sont destinés à compenser des désavantages régionaux et, si on les supprime, il pourrait y avoir de graves répercussions sur d'autres secteurs. C'est à cela que nous avons réfléchi la semaine dernière, mais n'ayant rien de concret à nous mettre sous la dent, il nous est assez difficile d'aller plus loin.

Le président: Il y a pas mal d'ouvrages et de documents là-dessus. J'ai notamment le compte rendu d'une conférence tenue à l'Université de Lethbridge il y a deux ans. Je n'ai pas encore eu l'occasion de le lire mais je le ferai. Il y a donc pas mal de publications et d'ouvrages sur toutes ces choses qui pourront aider les gens à préparer leurs interventions.

La séance est levée.









# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid Lettermail Port payé
Poste-lettre

all

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livralson,.
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québeo, Canada, K1A 0S9

# WITNESSES

From the Office of the Auditor General:

Ron Thompson, Assistant Auditor General.

From the Canadian Federation of Agriculture:

Ralph Jespersen, President;

Sally Rutherford, Executive Secretary.

# **TÉMOINS**

Du Bureau du vérificateur général:

Ron Thompson, vérificateur général adjoint.

De la Fédération canadienne de l'agriculture:

Ralph Jespersen, président;

Sally Rutherford, secrétaire exécutive.

# HOUSE OF COMMONS

Issue No. 40

Wednesday, March 18, 1992 Monday, March 23, 1992 Tuesday, March 24, 1992

Chairman: Murray Dorin

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 40

Le mercredi 18 mars 1992 Le lundi 23 mars 1992 Le mardi 24 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# Finance

# **Finances**

# RESPECTING:

Future business—Regulations and Competitiveness

Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada

# CONCERNANT:

Travaux futurs-Réglementations et concurrence

Projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques et Projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada

# WITNESSES:

(See back cover)

# TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991–92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

24726-1

# STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen:

Clément Couture Diane Marleau

Members

Herb Gray Steven Langdon René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents:

Clément Couture Diane Marleau

Membres

Herb Gray Steven Langdon René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 18, 1992 (51)

# [Text]

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 306, West Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens, and Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of future business.

On motion of Herb Gray, it was agreed,—That Diane Marleau be elected as Vice-Chairperson of the Standing Committee on Finance.

It was agreed,—That the motion dated Monday, November 5, 1991, which reads as follows, be rescinded:

"That a Sub-Committee be struck, to be chaired by John Manley, to be composed of Mr. Langdon, Mr. Blenkarn and Mr. Dorin; to consider the mandate and role of the Bank of Canada; and that the Sub-Committee be empowered to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize its Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present; and that the Sub-Committee be empowered to retain the services of advisors to assist in its work; and that it also be empowered to retain professional, clerical and stenographic help as may be required".

After debate, it agreed,—That a Sub-Committee be struck, to be chaired by Steven Langdon; to study International Financial Institutions; and that the Sub-Committee be empowered to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize its Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present; and that the Sub-Committee be empowered to retain the services of advisors to assist in its work; and that it also be empowered to retain professional, clerical and stenographic help as may be required.

At 4:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

# PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 18 MARS 1992 (51)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 15 h 37, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Murray Dorin (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Herb Gray, Steven Langdon, Diane Marleau, René Soetens et Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité délibère de ses travaux à venir.

Sur motion de Herb Gray, il est convenu,—Que Diane Marleau soit élue vice-présidente du Comité permanent.

Il est convenu,—Que la motion dont le texte suit, adoptée le lundi 5 novembre 1991, soit annulée:

«Que soit constitué un sous-comité présidé par John Manley et composé de MM. Langdon, Blenkarn et Dorin, chargé d'étudier le mandat et le rôle de la Banque du Canada; que ce sous-comité soit autorisé à convoquer des témoins, à exiger la production de documents et de dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages, et à autoriser son président à tenir des séances, entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum; et qu'il soit aussi autorisé à retenir les services de conseillers pour l'aider dans son travail, ainsi qu'à embaucher le personnel professionnel, le personnel de soutien et les sténographes dont il aura besoin».

Après débat, il est convenu,—Que soit constitué un souscomité présidé par Steven Langdon pour étudier les institutions financières internationales; que ce sous-comité soit autorisé à convoquer des témoins, à exiger la production de documents et de dossiers, à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement, à faire imprimer au jour le jour des documents et témoignages, et à autoriser son président à tenir des séances, entendre des témoignages et en permettre l'impression en l'absence de quorum; et qu'il soit aussi autorisé à retenir les services de conseillers pour l'aider dans son travail, ainsi qu'à embaucher le personnel professionnel, le personnel de soutien et les sténographes dont il aura besoin.

À 16 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

# MONDAY, MARCH 23, 1992

The Standing Committee on Finance met *in camera* at 7:40 o'clock p.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chairman, Murray Dorin, presiding.

Members of the Committee present: Murray Dorin, Herb Gray, Diane Marleau and René Soetens.

Acting Member present: Jack Whittaker for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the Treasury Board of Canada: Richard Paton, Deputy Secretary, Administrative Policy; and James Martin, Director, Regulatory Affairs. From the Department of Finance: Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to the consideration of future business and a review of regulations and competitiveness.

Richard Paton made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 9:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

# TUESDAY, MARCH 24, 1992

(53)

The Standing Committee on Finance met at 3:38 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade, the Vice-Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau, and Brian White.

Acting Member present: Dawn Black for Steven Langdon.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts.

Witnesses: From the National Action Committee on the Status of Women: Janet Maher, Campaign Chair, 52% Solution. From the Canadian Taxpayers Federation: Christopher D. Gerrard, National Research Director and Chief Economist; and Kevin Avram, Chairman, Advisory Board. From the Department of Finance: Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch; and Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

Pursuant to Orders of the House dated Wednesday, October 2, 1991 and Wednesday, February 19, 1992, the Committee resumed consideration of Bill C-56, An Act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada, respectively. (See Minutes of Proceedings and Evidence dated Monday, March 16, 1992, Issue No. 38).

# LE LUNDI 23 MARS 1992 (52)

Le Comité permanent des finances se réunit à huis clos à 19 h 40, dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Murray Dorin (président).

Membres du Comité présents: Murray Dorin, Herb Gray, Diane Marleau et René Soetens.

Membre suppléant présent: Jack Whittaker remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: Du Conseil du Trésor du Canada: Richard Paton, sous-secrétaire, Politiques administratives; James Martin, directeur, Affaires réglementaires. Du ministère des Finances: Kevin Lynch, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique.

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité délibère de ses travaux à venir, et examine les liens entre réglementation et concurrence.

Richard Paton fait un exposé puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 21 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

## LE MARDI 24 MARS 1992

(53)

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 38, dans la salle 705 de l'immeuble La Promenade, sous la présidence de Clément Couture (vice-président).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Steven Langdon, Diane Marleau et Brian White.

Membre suppléant présent: Dawn Black remplace Steven Langdon.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux.

Témoins: Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme: Janet Maher, présidente de la campagne «52% Solution». De la Fédération des contribuables canadiens: Christopher D. Gerrard, directeur national de recherche et économiste en chef; Kevin Avram, président, Comité consultatif. Du ministère des Finances: Kevin Lynch, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique; Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale.

Conformément aux ordres de renvoi de la Chambre des mercredis 2 octobre 1991 et 19 février 1992, le Comité commence l'étude des projets de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques, et C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada (voir les Procès-verbaux et témoignages du lundi 16 mars 1992, fascicule n° 38)

Janet Maher, from the National Action Committee on the Status of Women, made a statement and answered questions.

Christopher D. Gerrard made a statement and, with the other witness from the Canadian Taxpayers Federation, answered questions.

Kevin Lynch made a statement and, with the other witness from the Department of Finance, answered questions.

At 5:36 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

Janet Maher, Comité canadien d'action sur le statut de la femme, fait un exposé et répond aux questions.

Christopher D. Gerrard fait un exposé et répond aux questions avec l'autre témoin de la Fédération des contribuables canadiens.

Kevin Lynch fait un exposé et répond aux questions avec l'autre témoin du ministère des Finances.

À 17 h 36, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, March 24, 1992

• 1537

The Vice-Chairman: I call the meeting to order. The order of the day is Bill C-56, an act respecting the control of government expenditures and Bill C-21, an act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada.

We will start with the witness from the National Action Committee on the Status of Women, Madam Janet Maher. If you have an opening statement, please proceed with it. After that, we will begin the questioning.

Ms Janet Maher (Campaign Chair, 52% Solution, National Action Committee on the Status of Women): Good afternoon.

I did write some short notes and I hope those have been distributed to you. I won't go through the whole brief; probably the first and last page are what I will talk about.

The National Action Committee, if you don't know, is an independent coalition dedicated to equality and and justice for all women. We are supported by more than 500 member groups across the country, representing over four million women. Those women are found in national, regional, and local women's organizations; women's centres; local, regional, and national women's advocacy and service delivery groups; in the areas of health and health care; social services, education, training, housing, justice, aboriginal women's groups and the women's committees of church groups, unions, and major political parties.

Volunteers, like myself, across the country co-ordinate research and lobby, primarily at the federal level, for a feminist perspective on a wide range of women's concerns in social and economic policy and human rights.

We are pleased to have this opportunity to review with you our concerns about Bill C-56. We argue against the adoption of the bill for a number of reasons in the summary, which I will go through shortly.

I think as we moved into the 1990s, many women in Canada had expected that we would be able to participate equally in the economic, social, political, and cultural life of our country. That our government persists in legislative measures that threaten any further gains toward equality, which erode the social safety net, is in an affront and an indignity. This leaves us questioning your commitment to what we have assumed are the common ideals of fairness, equality, and justice for all.

[Translation]

#### **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mardi 24 mars 1992

Le vice-président: La séance est ouverte. Nous étudierons aujourd'hui le projet de loi C-56, Loi instituant des plafonds pour les dépenses publiques, et le projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada.

Nous entendrons d'abord le témoin du Comité canadien d'action sur le statut de la femme,  $M^{me}$  Janet Maher. Si vous avez une déclaration à faire, allez–y. Nous vous poserons ensuite des questions.

Mme Janet Maher (Présidente de la campagne, «52% Solution», Comité canadien d'action sur le statut de la femme): Bon après-midi.

J'ai rédigé quelques notes brèves et j'espère qu'elles vous ont été distribuées. Je ne passerai pas en revue l'ensemble de notre mémoire. Je m'en tiendrai probablement plutôt à la première et à la dernière page.

Le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, au cas où vous ne le sauriez pas, est une coalition indépendante qui vise à promouvoir l'égalité et la justice pour toutes les femmes. Nous sommes appuyées par plus de 500 groupes membres de toutes les régions du pays, qui représentent plus de quatre millions de femmes. Ces femmes appartiennent à des organisations féminines nationales, régionales et locales; à des centres pour les femmes; à des groupes locaux, régionaux et nationaux qui offrent des services aux femmes et défendent leurs intérêts dans les domaines de la santé et des soins de santé, des services sociaux, de l'éducation, de la formation, du logement, de la justice; à des groupes autochtones féminins et aux comités féminins de groupes religieux, de syndicats et de grands partis politiques.

D'un océan à l'autre, des bénévoles comme moi coordonnent la recherche et exercent des pressions, principalement au niveau fédéral, pour présenter un point de vue féministe sur une vaste gamme de sujets qui intéressent les femmes dans les domaines de la politique sociale et économique ainsi que des droits de la personne.

Nous sommes heureuses de pouvoir exposer nos préoccupations au sujet du projet de loi C-56. Nous sommes contre l'adoption de ce projet de loi, pour diverses raisons exprimées dans les notes et que je vous décrirai dans un instant.

Au début des années 90, un grand nombre de canadiennes s'attendaient à pouvoir participer à la vie économique, sociale, politique et culturelle de notre pays, sur un pied d'égalité avec les hommes. Que notre gouvernement persiste à prendre des mesures législatives qui menacent tout progrès vers l'égalité et qui érodent le régime de sécurité sociale est inique et scandaleux. Nous en venons à douter de votre engagement envers ce que nous pensions être des idéaux communs d'équité, d'égalité et de justice pour tous.

• 1540

[Traduction]

We've been before this committee a number of times in the last several years, and each time we find we have to oppose the measures the government is introducing for very much the same kinds of reasons. The notes I've left with you refer to health care and post–secondary education, the Canada Assistance Plan, and a number of bills that have happened over the past number of years.

I think I want to talk for a few moments...and I'll draw your attention to the middle of page 4, "Gaps and Problems in the Current Federal Programs". Child care and community support services—unlike income maintenance, aid to persons with disabilities, or child protection—are discretionary programs, not rights in this country, so no specified level of government spending is required to provide for them. Thus, even where services are provided, there's no requirement that they be available to all who meet the specified eligibility criteria.

The history of funding in our country indicates that in the leanest economic times when the need is greatest, governments at all levels tend to exercise more discretion, reducing rather than expanding services at the time we need them most. Indeed, what we found, particularly over the years since 1984, which have been continuing years of fiscal restraint, is that the simple threat of fiscal restraint at the federal level has been sufficient to persuade provincial and territorial governments to limit their anticipated expenditures to the levels that would be reimbursed.

I think it's also important to point out that program development that would have begun to address some of the persistent equality issues for women has not only been stalled, but actually been reversed in the last couple of years. This has been the case for the so-called big ticket items—the expansion of child care, of social assistance reform as well as the programs with more modest budgets, but with enormous symbolic significance for women in other equality-seeking groups. I have in mind here the proposal in the most recent budget to eliminate the Court Challenges Program, which costs less than \$3 million in any given year, or has, up to now, cost less than \$3 million in any given year.

Provinces and territories do not use the existing programs to their fullest potential. For example, all currently limit accessibility to child care and other community support services. They pay less in income maintenance than would be reimbursed under the Canada Assistance Plan guidelines by setting eligibility criteria for subsidy and transfer payment benefit levels, much below the maximum permitted by the Government of Canada.

Nous avons comparu devant votre comité à maintes reprises ces dernières années et, chaque fois, nous devons nous opposer aux mesures que le gouvernement propose pour des raisons qui ne varient guère d'une fois à l'autre. Les notes que je vous ai remises font allusion à la santé et à l'enseignement postsecondaire, au Régime d'assistance publique et à divers projets de loi proposés depuis quelques années.

Je parlerai pendant un moment...et j'attire votre attention sur le milieu de la page 4, où il est question des lacunes et des problèmes que présentent les programmes fédéraux actuels. Les services de garde des enfants et les services de soutien communautaire—contrairement au maintien du revenu, à l'aide aux handicapés ou à l'aide à l'enfance—sont des programmes discrétionnaires et non des droits dans notre pays. Par conséquent, aucun niveau de dépenses publiques obligatoires n'est prévu expressément à leur égard. Même lorsque des services sont offerts, il n'est donc pas obligatoire de les offrir à tous ceux qui répondent aux critères d'admissibilité.

L'histoire du financement des services dans notre pays révèle que durant les années de vaches maigres, lorsque les besoins sont les plus grands, tous les paliers de gouvernement ont tendance à exercer une discrétion accrue, à réduire au lieu d'accroître les services au moment où nous en avons le plus besoin. De fait, nous avons constaté, surtout depuis 1984, c'est-à-dire depuis le début d'une période d'austérité budgétaire continue, que la simple menace de l'austérité budgétaire au niveau fédéral a suffi à persuader les gouvernements provinciaux et territoriaux de limiter leurs dépenses prévues aux niveaux qui sont remboursés.

Il me paraît également important de souligner que l'élaboration de programmes de nature à apporter un début de solution à certaines questions persistantes en matière d'égalité des sexes a non seulement été interrompue mais même renversée depuis quelques années. C'est le cas des grands enjeux comme l'expansion des services de garde d'enfants et la réforme de l'assistance sociale, ainsi que des programmes dont les budgets sont plus modestes mais qui revêtent une importance symbolique énorme pour les femmes appartenant à d'autres groupes à la recherche de l'égalité. Je pense ici à la proposition du dernier budget d'éliminer le Programme de contestation judiciaire, qui coûte moins de 3 millions de dollars par année ou qui, jusqu'ici, a coûté moins de 3 millions par année.

Les provinces et les territoires n'exploitent pas pleinement les programmes actuels. Ainsi, ils limitent tous l'accès aux services de garde et à d'autres services de soutien communautaire. Ils consacrent au maintien du revenu des sommes inférieures à ce qui serait remboursé conformément au Régime d'assistance publique du Canada, parce qu'ils imposent des critères d'admissibilité qui font en sorte que les prestations découlant des subventions et des paiements de transfert sont bien inférieures au maximum au maximum permis par le gouvernement du Canada.

To move straight to near the middle of page 5, we view Bill C-56 with very grave concern. Not only do we think that this bill has a capacity to accelerate the erosion of transfers to support programs such as the Established Programs Financing, the Canada Assistance Plan, but practically to every other transfer program that has been established in this country. It is yet another step in the unravelling of the social safety net on which Canadians, particularly Canadian women, have come to count.

Moreover, we believe it has the potential to aggravate budgeting and revenue projections in every province and territory, at a time when renewed co-operation between the levels of government seems to us to be most critical.

Finally, we think the net effect of this bill will be profoundly anti-democratic in that it essentially relocates the responsibility for federal-level program spending from the political sphere, or responsibility we thought we had elected members to the House of Commons to discharge, to the level of a bureaucratic procedure. If that were not sufficient, the review procedures provide for this Parliament to bind future finance ministers in their budget preparations—something we view with extreme dismay.

I refer you now to the recommendations on page 6. We recommend the Standing Committee on Finance reconsider its support for Bill C-56 for the following reasons.

We believe that the Government of Canada has a leadership role to play in financing social programs. We think this is particularly important in the matters of health care and post-secondary education, and with discretionary programs such as child care, community support services, and the support of advocacy for equality-seeking groups. We oppose any attempt to limit federal government responsibility in these areas.

We're concerned that the federal government debt reduction strategy is based on addressing short-term objectives at the expense of eroding our longer-term capacity to compete in the global economy.

We also believe that the Bill C-56 proposals cannot help but undermine a national child care strategy and other initiatives directed toward children by this government. They also fly in the face of commitments made by the Prime Minister to the children of Canada and the world when he hosted the World Summit for Children in New York in September 1990. We are preparing a more comprehensive response to the government's most recent proposal to eliminate the universal and progressively taxed family allowance and implement a more limited children's benefit, and expect to present that response in due course.

### [Translation]

Au milieu de la page 5, nous exprimons notre vive inquiétude au sujet du projet de loi C-56. Nous pensons que ce projet de loi pourrait accélérer l'érosion des transferts non seulement aux programmes de soutien comme le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada, mais aussi à presque tous les autres programmes de transfert établis au pays. Il constitue une autre étape de la désintégration du régime de sécurité sociale sur lequel les Canadiens et tout particulièrement les Canadiennes en sont venues à compter.

De plus, nous croyons que ce projet de loi pourrait aggraver les projections budgétaires et les projections des recettes dans toutes les provinces et dans tous les territoires au moment même où la coopération accrue entre tous les paliers de gouvernement nous paraît des plus essentielles.

Enfin, nous pensons que ce projet de loi aura un effet profondément antidémocratique, puisqu'il transfère la responsabilité des dépenses de programmes au niveau fédéral—ou la responsabilité que nous pensions avoir confiée aux députés élus à la Chambre des communes—du domaine politique à l'appareil bureaucratique. Comme si cela ne suffisait pas, les procédures d'examen permettent au Parlement de lier les mains des futurs ministres des Finances lorsque ces derniers élaboreront leur budget. Une telle mesure nous consterne profondément.

Je vous renvoie maintenant aux recommandations formulées à la page 6. Nous recommandons au Comité permanent des finances de reconsidérer son appui au projet de loi C-56 pour les raisons suivantes.

Nous croyons que le gouvernement du Canada doit jouer un rôle de chef de file dans le financement des programmes sociaux. Nous pensons que ce rôle est particulièrement important dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire et pour les programmes discrétionnaires comme les services de garde d'enfants, les services de soutien communautaire et la défense des groupes à la recherche de l'égalité. Nous nous opposons à toute tentative de limiter la responsabilité du gouvernement fédéral dans ces domaines.

Nous craignons que la stratégie de réduction de la dette du gouvernement fédéral ne vise à atteindre des objectifs à court terme aux dépens de notre capacité à long terme de livrer une saine concurrence dans une économie planétaire.

Nous croyons également que les propositions contenues dans le projet de loi C-56 ne pourront que miner toute stratégie nationale en matière de garde des enfants et d'autres mesures s'adressant aux enfants que pourrait prendre le gouvernement. Elles vont également à l'encontre des engagements pris par le Premier ministre à l'égard des enfants du Canada et du monde entier quand il a été l'hôte du Sommet mondial de l'enfance à New York en septembre 1990. Nous préparons une réponse plus exhaustive à la proposition récente du gouvernement d'éliminer les allocations familiales universelles assujetties à un impôt progressif en vue d'offrir des prestations pour enfants plus limitées et nous prévoyons présenter cette réaction au moment opportun.

• 1545

We think that any further withdrawal from federal responsibilities in the manner proposed by this bill could have significant implications for government credibility, particularly in an era of tensions in federal–provincial relations and the renewed debate on aboriginal aspirations. It could also jeopardize the currently very critical constitutional negotiations in which we're involved.

I would be quite happy to answer any questions of any of the members.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

Mrs. Marleau (Sudbury): I listened to your presentation and I agree with a lot of your concerns. But I don't know that Bill C-56 in and of itself would cause these things to happen per se. From what I've seen of Bill C-56, if it had been in place, for instance, for this budget, then the budget would be very much the same.

I'm going to give you my own bias on it. I think Bill C-56 is a political gimmick that this government is putting out there in an attempt perhaps to control future spending. I don't know if I reassure you when I tell you that we do have a democratic government and the government in power is elected to make the decisions. The government in power will always make those decisions. I don't really believe that this bill will be able to bind any future governments, which will be able to reverse and do some of the things that are close to their hearts.

It does not prevent us from looking at this bill very carefully. It also does not prevent us from having fears that it and any future government will use the fact that we are in a very precarious financial position. None of us can pretend not to be.

This particular bill only gives an overall view. For instance, it says it won't increase it by more than 2% to 3%. It does not say which way the funds will be directed.

I do believe that very often in the past, and even today, many programs, such as social programs, equity programs and day care programs, are always put aside. The reason is that we have no money. There's always money for wars. It's funny how we can come up with money very easily. Obviously this bill will not prevent us from doing those things, I think, if there is a commitment to it.

Perhaps you could enlighten me as to how you see this particular bill preventing us from having commitments, say, to child care in the future, if that's a commitment of a particular government.

Ms Maher: I presume that the reason this bill was introduced is that someone sought to reassure some parts of our country and our community that it will be much more difficult in future to intervene or to introduce any kinds of expenditures that are not foreseen at the beginning of a fiscal year or at the beginning of the mandate of a government, I suppose.

[Traduction]

Nous pensons que toute réduction des responsabilités fédérales de la nature de celle qui est proposée dans le projet de loi pourrait avoir des répercussions importantes sur la crédibilité du gouvernement, en particulier dans une période de relations fédérales-provinciales tendues et de recrudescence du débat sur les aspirations des autochtones. Elle pourrait également menacer les négociations constitutionnelles très cruciales dans lesquelles nous sommes engagés actuellement.

Je répondrai avec plaisir à toute question des membres du comité.

Le vice-président: Merci beaucoup.

Mme Marleau (Sudbury): J'ai écouté votre exposé et je partage un grand nombre de vos préoccupations. Mais je ne crois pas que, en soi, le projet de loi aura toutes ces conséquences. D'après ce que je comprends du projet de loi C-56, s'il avait été adopté avant le dépôt du budget, par exemple, celui-ci n'aurait pas vraiment changé.

Je vais vous donner mon point de vue sur la question. Je pense que le projet de loi C-56 est une manigance politique du gouvernement visant peut-être à contrôler les dépenses futures. Je ne sais pas si je vous rassure en vous disant que nous avons un gouvernement démocratique et que le gouvernement au pouvoir est élu pour prendre des décisions. Le gouvernement au pouvoir prendra toujours ces décisions. Je ne crois pas vraiment que ce projet de loi pourra lier les mains des gouvernements futurs, qui pourront le renverser et prendre d'autres mesures leur tenant davantage à coeur.

Cela ne nous empêche pas d'examiner méticuleusement ce projet de loi. Cela ne nous empêche pas non plus de craindre que le gouvernement actuel et tout gouvernement futur ne prenne prétexte d'une conjoncture financière très précaire. Aucun d'entre nous ne peut prétendre le contraire.

Ce projet de loi ne nous donne qu'un aperçu général. Ainsi, il stipule que les dépenses n'augmenteront pas de plus de 2 à 3 p. 100. Il ne précise pas comment les fonds seront répartis.

Je pense que, très souvent par le passé, et même actuellement, on a renoncé à de nombreux programmes, tels que des programmes sociaux, des programmes d'équité et des programmes de garderies, en invoquant le manque d'argent. Il y a toujours de l'argent pour faire la guerre. C'est drôle comme il est facile d'en trouver dans ce cas. De toute évidence, le projet de loi ne nous empêchera pas d'offrir ces programmes si nous y tenons.

Vous pourriez peut-être me décrire en quoi le projet de loi nous empêchera à l'avenir de prendre des engagements à l'égard des garderies, par exemple, si un gouvernement en particulier tient à les prendre.

Mme Maher: Je suppose que ce projet de loi a été déposé parce que quelqu'un cherchait à rassurer certains secteurs du pays et de la population en affirmant qu'il sera désormais beaucoup plus difficile d'intervenir ou d'engager des dépenses qui ne sont pas prévues au début de l'exercice ou au début du mandat d'un gouvernement.

Finance

[Text]

If it isn't going to have any particular effect, then why introduce it at all? That's the only other question. The concern that a number of women's groups have expressed to us is precisely that if you have something on the books it serves to deter rather than to encourage looking around an evaluation of programs.

Mrs. Marleau: I would think that the actual reality of the situation that we face will not be helpful to your cause and many causes out there. There is a reality of financial difficulties and no one government can hide from that. You can only do the best you can with what you have.

But this particular bill is just a political game. That's all it is. The only reason they had it was to perhaps satisfy some of the Reform Party rhetoric so they can go back and say, hey, we've been great, we've been wonderful, we brought in this bill.

This particular government has been in control of its own spending since 1984 when it came into power. It didn't need this bill. All it had to do was say, okay, we're only going to spend 3%. It's a meaningless sort of a bill in that respect. I'm like you. I don't know why they introduced it, except that they wanted to make people feel better about what might happen in the future.

I'm at a loss myself, I had a conversation with the ex-chairman of our committee. He told me that it's a gotcha bill. I said, what do you mean it's a gotcha bill? He said, well, if you don't support it, then I gotcha because then you don't support financial responsibility. I think that's nonsense. I can't say more. I disregard this bill as having much effort except as a political tool in the hands of the government.

• 1550

Ms Maher: I assume you're voting against it.

Mrs. Marleau: Oh, I would assume you're right.

Ms Maher: To clarify where the National Action Committee stands on the issue of managing government spending, I think we are perfectly aware of the constraints the government operates under. Our position, though, is that we don't believe women should have to pay unequally for the restraints that are introduced. If we sat down and looked at this kind of stuff in a more fair and even-handed manner, we could come up with the kinds of cuts that would, for instance, allow the maintenance of something like the Court Challenges Program. I mean, \$3 million...more than that is probably spent holding these kinds of committee meetings for any length of time. If, as you're saying, it's not worth our while to spend the time and energy talking about it, then why don't we cancel the meetings and reinstate the Court Challenges Program?

That's for starters. But we're also calling for a much more systematic approach to this kind of stuff so that it isn't pay equity, it isn't child care, it isn't these kinds of things that always have to go by the board when we have a look at the bank book and find out there's not enough for everything that was on our plate in the first place.

# [Translation]

Si le projet de loi n'aura aucun effet particulier, pourquoi le proposer? C'est la seule autre question qui se pose. La crainte qu'un certain nombre de groupes féminins nous ont exprimée est précisément que, lorsque des règles sont écrites noir sur blanc, elles nous empêchent de chercher à évaluer les programmes au lieu de nous encourager à le faire.

Mme Marleau: Je crains que la réalité de notre situation actuelle n'aide pas votre cause ni un grand nombre d'autres causes. Les difficultés financières sont réelles et aucun gouvernement ne peut y échapper. On peut simplement faire de son mieux, selon ses moyens.

Mais le projet de loi n'est qu'un jeu politique. C'est tout. Sa seule justification était peut-être le désir du gouvernement de désamorcer en partie le discours du Parti réformiste en s'attribuant le mérite de ce projet de loi.

Le gouvernement actuel contrôle ses dépenses depuis 1984, depuis le moment où il a accédé au pouvoir. Il n'avait pas besoin de ce projet de loi. Il lui suffisait de déclarer qu'il n'augmenterait ses dépenses que de 3 p. 100. À cet égard, la loi est plutôt inutile. Je pense comme vous. Je ne sais pas pourquoi ce projet de loi a été proposé, sauf peut-être pour que les gens se sentent plus confiants face à l'avenir.

Je suis moi-même fort perplexe. J'ai discuté avec l'exprésident de notre comité. Il m'a déclaré que le projet de loi est un piège. Je lui ai demandé ce qu'il entendait par là. Selon lui, le projet de loi est un piège parce que celui qui ne l'approuve pas donne l'impression de ne pas appuyer la responsabilité financière. Je trouve cela ridicule. Je n'en dirai pas plus. Je ne fais pas attention à ce projet de loi parce qu'il n'est rien de plus qu'un outil politique entre les mains du gouvernement.

Mme Maher: Je suppose que vous voterez contre.

Mme Marleau: Vous pouvez y compter.

Mme Maher: Afin de clarifier la position du Comité canadien d'action sur le statut de la femme au sujet de la gestion des dépenses publiques, nous sommes très conscientes des contraintes auxquelles le gouvernement doit faire face. Toutefois, nous ne croyons pas que les femmes devraient payer plus que les autres le prix de l'austérité. Si nous nous asseyions à la même table pour examiner la question de manière plus équitable et plus juste, nous pourrions définir le genre de réduction des dépenses qui permettrait, par exemple, de maintenir des programmes comme le Programme de contestation judiciaire. Pensez-y, 3 millions de dollars... Vous dépensez probablement davantage uniquement pour tenir vos audiences pendant un certain temps. Si, comme vous l'affirmez, nous ne devrions pas gaspiller notre temps et notre énergie à parler du projet de loi, pourquoi ne pas annuler les séances du comité et rétablir le Programme de contestation judiciaire?

Ce serait un départ. Mais nous demandons aussi une démarche beaucoup plus systématique à cet égard afin d'épargner la parité salariale, les garderies, les autres services auxquels on renonce toujours quand vient le moment de joindre les deux bouts et qu'on s'aperçoit qu'on n'a plus les moyens de se payer tout ce à quoi on est habitué.

Le vice-président: Merci, madame Marleau.

Madame Black.

Ms Black (New Westminster—Burnaby): Thank you very much for coming to the committee and bringing forward the views of the National Action Committee. It seems I'm at a number of committee hearings when views are brought forward not only by NAC but by a number of other proactive women's groups. I congratulate you on the efforts you expend to have women's voices heard by this government and by Parliament. It's not an easy task, which I well know myself.

I agree somewhat with what my colleague has said about the neo-conservative agenda of the government, and that this bill in itself could not tie the hands of future governments. I support what she is saying and I think it is part of an overall regressive agenda that is meant to sell a particular philosophy to the population under the guise of deficit reduction.

A few minutes ago you talked about your organization being well aware of the financial restraints that all governments in Canada find themselves up against right now, but one of the things you said kind of disturbed me. You said you thought you could sit down with people from NAC or with other women and come up with cuts that would be less likely to impact on women. I want to suggest that maybe it's not cuts we should be looking at. There are lost revenues that this government does not look to, and I think an examination of the tax system in this country points that out quite clearly.

You mentioned that the Court Challenges Program costs less than \$3 million a year...and one of the things that's been cut in the most recent budget. There are all kinds of provisions within the income tax structure and other tax structures in this country where lost revenues are there for the taking by a government with a different political philosophy. One is the business and entertainment expense deduction that costs Canadians over \$1 billion a year in lost revenues. That's a pretty healthy chunk of money that could go to child care or the Court Challenges Program or a number of other things we could both mention.

I just want to caution about getting into the mug's game, which I think it is, of choosing where to make cuts. It's a very politically charged kind of a. . .

Ms Maher: If you look at our documentation, which we've actually talked about even in the last couple of weeks, the increase in the reduction of the surtax, the increase in the child care tax deduction and so on, and the RRSP deductions, all put money in the hands of people who can best afford to cope with the current stage of the economy rather than those who can least afford it. I absolutely agree that part of our approach to this is a fairness that takes from those who can afford in order to provide for those who cannot.

[Traduction]

The Vice-Chairman: Thank you, Mrs. Marleau.

Mrs. Black.

Mme Black (New Westminster—Burnaby): Merci beaucoup d'être venue comparaître devant le comité pour exposer le point de vue du Comité canadien d'action sur le statut de la femme. J'assiste à nombre de séances de comité au cours desquelles le CCASF, mais aussi d'autres groupements féminins expriment le point de vue des femmes. Je vous félicite des efforts que vous déployez pour faire entendre la voix des femmes au gouvernement et au Parlement. Votre tâche n'est pas aisée, et je suis bien placée pour le savoir.

Je suis un peu d'accord avec les propos de ma collègue au sujet du programme néo-conservateur du gouvernement et je crois aussi que ce projet de loi ne pourrait pas, en soi, lier les mains des gouvernements futurs. J'appuie ses déclarations et je crois que le projet de loi fait partie d'un programme fondamentalement régressif qui vise à faire accepter une certaine philosophie par la population sous le couvert d'une réduction du déficit.

Il y a quelques minutes, vous avez indiqué que votre organisme était fort conscient des contraintes financières auxquelles tous les gouvernements font face au Canada actuellement, mais une de vos affirmations m'a dérangée. Vous avez déclaré que votre organisme ou d'autres femmes pourraient trouver des types de réductions des dépenses qui auraient probablement moins de répercussions sur les femmes. Selon moi, ce ne sont pas les réductions des dépenses qui devraient attirer notre attention. Il y a des pertes de recettes dont le gouvernement actuel ne se soucie guère et je pense qu'un examen de notre régime fiscal le démontre clairement.

Vous avez indiqué que le Programme de contestation judiciaire coûte moins de 3 millions de dollars par année et qu'il fait partie des programmes éliminés dans le dernier budget. Toutes sortes de dispositions de la structure de l'impôt sur le revenu et d'autres types d'impôt au pays font perdre des recettes que pourrait facilement recouvrer un gouvernement préconisant une philosophie politique différente. L'une d'entre elle est la déduction pour frais de représentation qui résulte en un manque à gagner de plus de 1 milliard de dollars. C'est une somme rondelette qui pourrait être consacrée aux garderies, au Programme de contestation judiciaire ou à d'autres programmes dont nous pourrions toutes les deux dresser la liste.

Je veux faire une mise en garde au sujet du jeu de dupes, selon moi, qui consiste à choisir les victimes des réductions. Les implications politiques sont très grandes. . .

Mme Maher: Si vous examinez notre documentation, dont nous avons d'ailleurs parlé au cours des deux dernières semaines, vous constaterez que la réduction de la surtaxe, la hausse de la déduction d'impôt pour frais de garde d'enfants, les déductions pour les REER, etc., sont toutes des mesures qui augmentent les revenus des personnes les mieux placées pour faire face à la conjoncture économique actuelle au lieu d'améliorer le sort des plus démunis. Je conviens tout à fait que notre approche à cet égard consiste en partie à puiser dans les goussets des mieux nantis pour améliorer le sort des démunis.

Ms Black: If you had an opportunity to sit down with the Cabinet, if they gave you five or ten minutes of their time, what would be at the top of your agenda?

• 1555

Ms Maher: When we met with Mr. Mazankowski a couple of weeks ago we talked to him precisely about this business of forgoing tax revenue that should in fact be marshalled to support the child care and training investments that we think this country needs over the next five years to gain the competitive position that we all know we need to have.

Ms Black: So you did have that opportunity?

Ms Maher: Yes, we did, on March 13.

Ms Black: What was the response of the minister?

Ms Maher: I do not think he was particularly impressed. I think he took it under advisement, but I think there are a number of other groups and individuals advising him who clearly support reductions in both taxes and tax expenditures.

Ms Black: I have been in this place for just over three years now and I have seen budgets and proposals like this come along the pike. Each time there has been this kind of restructuring, restrictions, cutbacks and budget cuts. It falls disproportionately on the backs of women and children and those who in fact are least responsible for this deficit that we hear about all the time, and those who are least able to take an unfair burden of it.

What particular portion of this bill are you most concerned about?

Ms Maher: We are concerned that it tends to put in place a series...it seems to continually tie the hands of anybody who would be looking at expanding any of those programs—

Ms Black: In the future.

Ms Maher: Yes.

Ms Black: Thank you.

The Vice-Chairman: We all know that this country needs all of the revenue it can get and we also need to make a very big effort to cap our spending. The ideal thing would not be to cap it at 3%, it would be to reduce it by 15% this year, which we know is very difficult. Bill C-56 covers all government programs except unemployment insurance and farm income protection. All of the other programs are covered—

Ms Maher: Are on the table.

The Vice-Chairman: -with that capping. We know that there will be some emergencies during the years to come. The emergency could be for women, for kids, for farming, or for any other programs that we are supporting. We will have to face that. If agriculture was not included in this capping, everybody in agriculture would probably be in favour of the bill, but we have to live with the amount of money we have.

[Translation]

Mme Black: Si vous pouviez rencontrer le Cabinet, s'il vous accordait cinq ou dix minutes de son temps, de quoi lui parleriez-vous en priorité?

24-3-1992

Mme Maher: Quand nous avons rencontré M. Mazankowski il y a quelques semaines, nous lui avons parlé précisément de ces recettes fiscales auxquelles le gouvernement renonce et qu'il devrait aller chercher pour appuyer les services de garde et la formation dont le pays aura besoin, selon nous, au cours des cinq prochaines années afin d'atteindre la position concurrentielle que nous savons tous essentielle.

Mme Black: Vous avez donc eu cette possibilité?

Mme Maher: Oui, le 13 mars.

Mme Black: Quelle a été la réaction du ministre?

Mme Maher: Je ne pense pas qu'il ait été particulièrement impressionné. Je pense qu'il y réfléchira mais que d'autres groupes et d'autres personnes qui le conseillent appuient clairement une réduction des impôts et des dépenses fiscales.

Mme Black: Je suis ici depuis un peu plus de trois ans seulement et j'ai vu des budgets et des propositions de ce gerne à maintes reprises. Toutes les fois, il y a ce type de restructuration, de restrictions, de réductions et de compressions budgétaires. Les femmes, les enfants et ceux qui sont le moins responsables du déficit doivent en assumer un fardeau disproportionné, alors qu'ils sont les moins en mesure de porter ce fardeau injuste.

Quels aspects du projet de loi vous inquiètent le plus?

Mme Maher: Nous craignons qu'il n'ait tendance à instaurer une série... il semble lier continuellement les mains de quiconque chercherait à élargir l'un ou l'autre de ces programmes...

Mme Black: A l'avenir.

Mme Maher: Oui. Mme Black: Merci.

Le vice-président: Nous savons tous que notre pays a besoin de toutes les recettes qu'il peut obtenir et que nous devons également nous efforcer grandement de limiter nos dépenses. L'idéal consisterait non pas à limiter la hausse des dépenses à 3 p. 100 mais plutôt à réduire les dépenses de 15 p. 100. Nous savons tous que ce serait très difficile. Le projet de loi C-56 porte sur tous les programmes sauf l'assurance-chômage et la protection du revenu agricole. Tous les autres programmes sont visés...

Mme Maher: Ils sont négociables.

Le vice-président: . . .par le plafonnement. Nous savons qu'il y aura des situations d'urgence dans les années qui viennent. Ces urgences pourraient toucher les femmes, les enfants, les agriculteurs ou tout autre programme que nous appuyons. Nous devrons y faire face. Si l'agriculture n'était pas touchée par ce plafonnement, tous les agriculteurs seraient probablement en faveur du projet de loi, mais nous devons vivre selon nos moyens.

This year the national debt will amount to a little more than \$420 billion and the interest on that debt will cost close to \$60 billion. Next year we will still have a deficit of \$27 billion. Each year there is a deficit the national debt will continue to grow, so we have to restrain.

I can certainly pass on your concerns to the government side. It would be very nice if there was no restraint because we would be living much better than we are now. However, now it is time for restraint because we are in difficulty.

I do not feel that this bill is a monkey's game. We have to cap our expenditures. We have to control the expenses of government so that we can achieve our main goal, which is to reduce the deficit as much as possible and one day start to work on the national debt.

I do not have a specific question, perhaps just one additional comment. For people who need the help of government ...all the members of this government will be the first ones to stand up and say that we need money for women and children. We're going to fight for it, but at the present time we're saying with that bill, let's cap it for a period of time and make sure we're going to have a real focus on controlling our expenditures. On top of that, the Auditor General will be able to measure exactly what we did. We know we're going to have overspending in one program, and we're definitely going to have to get underspending in others. We want to try to balance it this way.

#### • 1600

I agree that tightening the belt all the time is not easy. We certainly are looking forward to making sure that Canadians, at the end of those restrictions, are going to come out of that period with an acceptable level of living that will still be fair. During that period of time we will have controlled the expenditures we want to control. I don't know if you have any additional comment.

Ms Maher: What I ask you to take back to your fellow deputies is the issue that even within... I would take Ms Black's comments and share her point of view that there is a point to increasing revenue to meet those things. Even if you're going to talk at a particular level of revenue, there is a point to having a look at and dealing rationally with meeting the goals of fairness and equality for women within whatever frame of reference you want to talk about.

The Vice-Chairman: I lived in a family of 13, and sometimes you would have to make a decision between a new pair of pants for one of the kids versus a new pair of shoes. When you have to restrain yourself, you have to start in one place. We're saying let's start by capping our expense and putting a target over all that—not try to reduce what we already have but to increase it a bit less than what people feel would be acceptable to increase. But I'll keep your message and I'll pass it on to all the responsible people.

**Ms Black:** It's marked down on the agenda that you're the campaign chair of the 52% Solution.

# [Traduction]

Cette année, la dette nationale atteindra un peu plus de 420 milliards de dollars. Les intérêts sur cette dette approcheront 60 milliards. L'an prochain, nous aurons un déficit de 27 milliards. Chaque année qui se solde par un déficit fait augmenter la dette nationale. L'austérité est donc de rigueur.

Je peux certainement transmettre vos inquiétudes au parti au pouvoir. Comme il serait agréable de ne pas être soumis à l'austérité. Nous vivrions beaucoup mieux que maintenant. Mais l'austérité s'impose parce que nous sommes en difficulté.

Je ne crois pas que ce projet de loi soit une fumisterie. Nous devons limiter nos dépenses. Nous devons contrôler les dépenses du gouvernement afin de pouvoir atteindre notre principal objectif, qui consiste à réduire le déficit autant que possible, et un jour, commencer à réduire notre dette nationale.

Je n'ai pas de question en particulier, peut-être simplement une autre remarque. Pour les gens qui ont besoin de l'aide du gouvernement... tous les membres du Parlement actuel seront les premiers à affirmer que nous avons besoin d'argent pour les femmes et les enfants. Nous allons lutter en ce sens, mais pour le moment, nous disons par ce projet de loi que nous devons plafonner les dépenses pendant un certain temps et nous assurer que nous allons vraiment concentrer notre attention sur le contrôle des dépenses. De plus, le vérificateur général pourra mesurer exactement ce que nous aurons fait. Nous savons que nous dépasserons les budgets dans un programme et qu'il faudra absolument dépenser moins dans certains autres. Nous voulons arriver à un équilibre de cette façon.

Je sais qu'il n'est pas facile de toujours se serrer la ceinture. Nous allons certainement essayer de faire en sorte que, à la fin de ces restrictions, les Canadiens jouissent d'un niveau de vie acceptable et encore équitable. En attendant, nous aurons contrôlé les dépenses que nous voulons contrôler. Je ne sais pas si vous avez d'autres remarques à formuler.

Mme Maher: Ce que je vous prierais de communiquer à vos collègues députés, c'est que même... Je transmettrais le point de vue de M<sup>me</sup> Black, qui estime qu'une hausse des recettes a du sens. Peu importe le niveau des recettes et le cadre de référence que vous vous donnez, il est logique d'examiner rationnellement les moyens d'atteindre les objectifs d'équité et d'égalité de la femme.

Le vice-président: Je viens d'une famille de 13 enfants et il fallait parfois choisir entre un pantalon neuf et des souliers neufs pour un des enfants. Il faut commencer quelque part quand on doit se serrer la ceinture. Nous disons qu'il faut commencer par plafonner nos dépenses et fixer une cible—ne pas essayer de réduire ce que nous avons déjà mais permettre un taux de croissance un peu inférieur à la hausse que les gens trouveraient acceptable. Mais je n'oublierai pas votre message et je le transmettrai aux responsables.

Mme Black: L'ordre du jour indique que vous êtes présidente de la campagne «52% Solution».

Ms Maher: Yes, I might want to remind people. Some of you know that women comprise 52% of the population of Canada. One thing we've been doing in the National Action Committee since about June last year is to begin to develop a strategy to make women's voices heard to the full extent of their representation in the population. You'll hear from us again soon.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

Merci madame; ce fut un plaisir de vous avoir avec nous.

We'll now go to our second witness, Chris Gerrard, de la Fédération des contribuables canadiens and Mr. Kevin Avram, the chairman of the advisory board. Welcome to the committee.

Mr. Chris Gerrard (National Research Director and Chief Economist, Canadian Taxpayers Federation): Thank you, Mr. Chairman. Our organization made a submission to this committee when the legislation was still draft legislation, and we appreciate the opportunity to make a second presentation today. We're not going to repeat what we said in our first submission; instead, we'd like to comment upon the report of the committee and the revised legislation.

• 1605

The net debt of the federal government, now at \$420 billion and 60% of GDP, is the central fact of the government's fiscal situation.

We agree with you, the members of the committee, when you say in your report that the net debt of the federal government as a share of our national income has reached a level that cannot be sustained. We agree with you once again when you say that there must be a concerted attempt to reduce the national debt as a share of gross domestic product. The national debt is a problem because it is inequitable and it is inefficient. It is inequitable because it represents an intergenerational transfer of wealth. It is inefficient because high taxes are causing significant and costly inefficiencies in our economy today.

For these reasons we say that the principle of legislative constitutional restraint on spending as found in the spending control bill is sound. The solution to Canada's fiscal crisis is to reduce government spending in order to reduce taxes, as the Minister of Finance himself said in his most recent budget address.

With those introductory remarks, I would like to make some specific comments with respect to the committee's first report and with respect to the revised legislation.

We agree that for the public to effectively scrutinize the government's compliance with the act, the spending limits should be numbers that are readily understandable. Therefore, in the interest of more effective scrutiny and greater transparency, we agree with the redefinition of the spending control limits, which now exclude the unemployment insurance program and also advances to GRIP and the crop re-insurance fund.

[Translation]

Mme Maher: Oui, il serait peut-être bon de le rappeler. Certains d'entre vous savent que les femmes représentent 52 p. 100 de la population canadienne. Aux alentours de juin dernier, le Comité canadien d'action sur le statut de la femme a commencé à élaborer une stratégie pour faire entendre la voix des femmes dans la mesure du pourcentage de la population qu'elles représentent. Vous nous entendrez encore très bientôt.

Le vice-président: Merci beaucoup.

Thank you, Madam, it was a pleasure having you with us.

Nous entendrons maintenant notre deuxième témoin, M. Chris Gerrard, for the Canadian Taxpayers Federation, ainsi que M. Kevin Avram, président du comité consultatif. Bienvenue au comité.

M. Chris Gerrard (directeur national de la recherche et économiste en chef, Fédération canadienne des contribuables): Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Notre organisation a présenté un mémoire à votre comité quand le projet de loi n'était encore qu'une ébauche. Nous vous savons gré de nous entendre une deuxième fois aujourd'hui. Nous ne répéterons pas ce que nous avons dit dans notre premier mémoire. Nous aimerions plutôt commenter le rapport du comité et le projet de loi révisé.

La dette nette du gouvernement fédéral, qui s'élève actuellement à 420 milliards de dollars et à 60 p. 100 du PIB, est au coeur de la situation financière du gouvernement.

Nous sommes d'accord avec vous, les membres de ce comité, quand vous affirmez dans votre rapport que la dette nette du gouvernement fédéral exprimée en proportion de notre revenu national a atteint un niveau insoutenable. Nous sommes aussi d'accord avec vous quand vous affirmez qu'il faut un effort concerté pour réduire la proportion de la dette nationale par rapport au produit intérieur brut. La dette nationale est un problème parce qu'elle est injuste et inefficiente. Elle est injuste parce qu'elle représente un transfert de richesse d'une génération à l'autre. Elle est inefficiente parce que des impôts élevés provoquent actuellement des inefficacités importantes et coûteuses dans notre économie.

Pour ces raisons, nous affirmons que le principe des plafonds constitutionnels législatifs sur les dépenses exprimé dans le projet de loi sur le contrôle des dépenses est juste. La solution à la crise budgétaire du Canada consiste à réduire les dépenses publiques afin d'abaisser les impôts, comme l'a déclaré lui-même le ministre des Finances dans son dernier discours du budget.

Après cette introduction, j'aimerais maintenant faire quelques commentaires précis au sujet du premier rapport du comité et du projet révisé.

Nous convenons que, pour que le public puisse déterminer efficacement si le gouvernement respecte la loi, les plafonds des dépenses devraient être des chiffres faciles à comprendre. Afin de permettre un examen plus détaillé et une plus grande transparence, nous sommes donc d'accord avec la redéfinition des plafonds des dépenses, qui excluent actuellement le programme d'assurance-chômage et les avances au Régime d'assurance du revenu brut et à la Caisse de réassurance-récolte.

Second, we agree that the Auditor General should be given responsibility to monitor and report on the government's compliance with the act.

Third, we agree with your committee's recommendation that the spending restraint should remain in effect until such time as the federal government's finances return to a healthy state; that is, until the debt to GDP ratio reaches an acceptable level. That is one of the recommendations of your report. We note that the Minister of Finance has only partially responded to this recommendation. Therefore, we would recommend—and this is on page 5 of our brief—that the spending control act remain in force until the ratio of the national debt has declined to an acceptable level, say 15% of GDP.

This could be implemented by requiring the Minister of Finance in each year's budget to add a new spending limit to the act for the fifth fiscal year beyond the fiscal year just finishing. That is to say, in the present act there are spending limits for five years; each year on a five-year moving average basis, a new spending limit could be added to the legislation.

Fourth, we agree with the committee's recommendation that the definition of "emergency" should be strengthened and that the use of this provision should be subject to parliamentary approval. We note that the Minister of Finance has not accepted this recommendation. In our view if there is no parliamentary check on the use of this particular exemption, then there will be no check at all. One can hardly expect the judiciary to overrule the executive branch's interpretation of an emergency. Whether or not a particular situation fits within the definition of "emergency" clearly is not the role of the judiciary; that's the role of politicians. We would suggest that it is the role of the House of Commons, not the role of the Cabinet or the executive branch of government. Therefore, we would support your committee's recommendation that the use of the emergency exemption in the legislation should be subject to a vote in the House of Commons.

• 1610

Next, we agree that the spending limits should be aggregate limits. We agree that it is aggregate limits, not limits on particular categories of spending, that send the desired fiscal message and impose a necessary restraint on spending. However, we disagree with your committee's previous conclusion and with the revised legislation that the debt charges should be excluded from the overall spending limits.

The essential purpose of the spending control act, as we see it, is to get the structural deficit of the federal government under control. Not to include the debt charges within the spending limit, in our view, is to negate this essential purpose of the act.

[Traduction]

Deuxièmement, nous sommes d'accord pour que le Vérificateur général soit chargé de veiller au respect de la loi par le gouvernement et de faire rapport à ce sujet.

Troisièmement, nous sommes en faveur de la recommandation de votre comité selon laquelle le contrôle des dépenses devrait s'appliquer tant que les finances du gouvernement fédéral n'auront pas été assainies; c'est-à-dire tant que le ratio d'endettement par rapport au produit intérieur brut ne sera pas revenu à un niveau acceptable. Il s'agit là d'une des recommandations de votre rapport. Nous constatons que le ministre des Finances n'a pas entièrement donné suite à cette recommandation. Par conséquent, nous recommandons—cette recommandation se trouve à la page 5 de notre mémoire—que la loi sur le contrôle des dépenses s'applique tant que le ratio d'endettement national n'aura pas été ramené à un niveau acceptable, disons 15 p. 100 du PIB.

On pourrait y parvenir en obligeant le ministre des Finances à fixer dans chaque budget annuel un nouveau plafond des dépenses pour le cinquième exercice suivant celui qui viendrait de se terminer. Autrement dit, le projet de loi actuel prévoit des plafonds pour cinq ans; chaque année, un nouveau plafond, établi en fonction d'une moyenne mobile sur cinq ans, pourrait être ajouté dans la loi.

Ouatrièmement, nous sommes d'accord recommandation du comité que la définition d'un état d'urgence devrait être resserrée et que le recours à cette disposition devrait être soumis à l'approbation du Parlement. Nous faisons remarquer que le ministre des Finances n'a pas accepté cette recommandation. Selon nous, en l'absence d'un contrôle parlementaire sur le recours à cette exception, il n'y aura aucun contrôle. On peut difficilement s'attendre que l'interprétation de l'état d'urgence donnée par le pouvoir judiciaire l'emporte sur celle de l'exécutif. Il n'incombe certainement pas au pouvoir judiciaire de déterminer si une situation en particulier constitue ou non un état d'urgence; ce rôle appartient aux politiciens. Nous estimons que ce rôle incombe à la Chambre des communes, et non au Cabinet ni au pouvoir exécutif du gouvernement. Par conséquent, nous appuyons la recommandation de votre comité selon laquelle le recours à l'exception en cas d'état d'urgence prévu dans la loi devrait faire l'objet d'un vote à la Chambre des communes.

Nous convenons également que les plafonds des dépenses devraient être des plafonds globaux. Nous pensons nous aussi que ce sont les plafonds globaux et non des plafonds sur certaines catégories de dépenses qui envoient le message budgétaire souhaité et imposent un contrôle nécessaire sur les dépenses. Mais nous ne sommes pas d'accord avec la conclusion antérieure de votre comité ni avec le projet de loi révisé qui excluent les frais du service de la dette des plafonds des dépenses.

L'objectif essentiel de la loi sur le contrôle des dépenses, telle que nous la concevons, consiste à contrôler le déficit structurel du gouvernement fédéral. À notre avis, ne pas inclure les frais de la dette dans les plafonds va à l'encontre de cet objectif essentiel de la loi.

The debt charges should be included in the limits, because they represent the consequences of yesterday's overspending. Not including them in the limits is failing to acknowledge the existence of trade-offs between program spending yesterday and program spending today, which we collectively as Canadians are now being forced to pay for past overspending with reduced spending today.

Total government expenditures must be based on what the government can afford, and the level of debt charges on previously accumulated debt means that the government cannot afford to spend as much on programs today.

Now, with respect to the spending limits themselves, with the aid of the most recent budget we've attempted to put these limits in perspective. I will summarize what's in our presentation. In the first legislation, program spending was permitted to grow at 3% per year. In the new legislation, program spending is permitted to grow at 3.3%. So there's an increase in the spending limits in terms of the rate of growth.

Second, the spending limits of 3.3% per year are higher than the current budgetary projections for that program spending in the budget. In the budget document, that program spending, which is subject to the spending control act, is projected to grow at 2.9% per year. So I guess our first question would be: why are the limits at 3.3% when previously they were at 3% and in the budget document program spending, subject to the spending control act, is projected to grow at only 2.9%?

Third, the spending limits are higher than the rate of inflation. The projected rate of inflation is only 2.1%.

Fourth, these spending limits are higher in real terms than the rate of growth of this spending over the last seven years. Program spending, subject to the spending control act, over the last seven years has been essentially flat. In real terms, it appears to have declined by about three-tenths of a percent per year. So a real rate of growth of 1.2% compared to zero growth over the last seven years doesn't appear to us to represent spending constraint.

Finally, that program spending, which is subject to the spending control act, is projected to grow more than total spending, more than debt charges, and more than the self-financing programs, like unemployment insurance. Why is it that the spending control limits on that spending, which is subject to the spending control act, is projected to grow more rapidly than any other category of spending?

So we would recommend that the limits in the spending control act should be reduced to the projected rate of inflation, from 3.3% to 2.1%.

### [Translation]

Finance

Les frais de la dette devraient être inclus dans les plafonds, parce qu'ils sont les conséquences des excès de dépense du passé. En ne les incluant pas dans les plafonds, on ne reconnaît pas l'existence de compromis entre les dépenses de programmes antérieurs et les dépenses actuelles. Or nous sommes actuellement forcés collectivement, à titre de Canadiens, de payer le prix des dépenses exagérées du passé en réduisant les dépenses aujourd'hui.

Le montant total des dépenses publiques doit se fonder sur ce que le gouvernement peut se permettre, or le niveau des frais du service de la dette accumulée est tel que le gouvernement ne peut plus dépenser autant pour offrir des programmes.

En ce qui concerne les plafonds des dépenses proprement dit, nous avons tenté de les mettre en perspective à l'aide du budget le plus récent. Je résumerai le contenu de notre mémoire. Dans le premier projet de loi, les dépenses de programmes pouvaient augmenter à un taux de 3 p. 100 par année. Dans le nouveau projet de loi, elles peuvent augmenter de 3,3 p. 100. Le taux de croissance du plafond des dépenses est donc majoré.

Deuxièmement, le plafond des dépenses de 3,3 p. 100 par année dépasse les projections budgétaires actuelles des dépenses de programmes. Dans le budget, on prévoit que les dépenses de programmes, assujetties à la loi sur le contrôle des dépenses, progresseront au taux de 2,9 p. 100 par année. Notre première question serait donc la suivante: pourquoi propose-t-on un plafond de 3,3 p. 100, quand le plafond était de 3 p. 100 au départ et que le budget ne prévoit qu'une hausse de 2,9 p. 100 des dépenses de programmes, assujetties à la loi sur le contrôle des dépenses?

Troisièmement, les plafonds des dépenses sont plus élevés que le taux d'inflation. En effet, le taux d'inflation projeté n'est que de 2,1 p. 100.

Quatrièmement, ces plafonds des dépenses sont plus élevés en termes réels que le taux de croissance des dépenses depuis sept ans. La croissance des dépenses de programmes, assujetties à la loi sur le contrôle des dépenses, a été essentiellement nulle depuis sept ans. En termes réels, on constate même un recul d'environ 0,3 p. 100 par année. Un taux de croissance réelle de 1,2 p. 100 par rapport à une croissance nulle depuis sept ans ne nous apparaît donc pas comme une restriction des dépenses.

Enfin, ces dépenses de programmes, assujetties à la loi sur le contrôle des dépenses, devraient croître plus rapidement que les dépenses totales, plus que les frais du service de la dette et plus que les programmes qui s'autofinancent, comme l'assurancechômage. Pourquoi prévoit-on que les plafonds des dépenses de programmes, assujetties à la loi sur le contrôle des dépenses, augmenteront plus rapidement que toute autre catégorie de dépenses?

Nous recommandons donc que les plafonds des dépenses prévus dans la loi sur le contrôle des dépenses soient ramenés de 3,3 p. 100 à 2,1 p. 100 pour s'aligner sur le taux d'inflation.

• 1615

Finally, we concur with the Minister of Finance in his recent budget statement that reduced spending today is the road to reduced taxation tomorrow. However, as we have already indicated, it is not clear that the spending control act represents the guarantee of reduced spending today. While it is a step in the right direction, it does not necessarily go far enough.

Therefore, as in our previous submission, we recommend that the spending control act should contain a taxpayer protection clause that limits the rate of growth of federal government revenue appropriately defined to the long-term rate of growth of the economy as a whole. The intent of this clause is to limit federal government revenues to their present share in the economy as a whole—according to the most recent budget, approximately 18% of GDP. We perceive that kind of clause in this legislation would send the message to Canadian taxpayers that the present government is trying to send.

Finally I would just like to make a couple of comments on the debt servicing and reduction account act. The last time we appeared before the committee this act was not part of the discussion. Let me say first of all that we view the spending control act as the most serious piece of legislation. In fact, it is our view that it is simply inaccurate to claim, under the terms of the debt servicing and reduction account act, that the net revenues from GST, privatization initiatives and private remittances for debt reduction are in fact being used to reduce the government's debt. Money is fungible. Just because the government chooses to establish this particular accounting system does not affect the bottom line that the government has a deficit.

In the light of this, the government saying revenues from GST are in fact being used to reduce the debt is unfortunate, because the statement is untrue. It therefore reflects negatively both on the spending control act, since the two bills are so often talked about in the same breath, and on the credibility of the government itself. It is causing ordinary Canadians to lose their respect for the credibility and authority of government.

In place of the debt servicing and reduction account act, in order to communicate the message that the government is serious about reducing the debt, the government should instead be considering legislative or constitutional limits on borrowing. We are not saying it should necessarily be in this legislation. We would propose such limits might take effect say in 1995–96, the year the government is projecting its net financial requirements for borrowing will be zero.

Thank you very much, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Thank you.

[Traduction]

Enfin, nous sommes d'accord avec la récente déclaration du ministre des Finances dans son budget selon laquelle la réduction des dépenses aujourd'hui est la voie de la réduction des impôts demain. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas du tout évident que la Loi sur le contrôle des dépenses représente une garantie de réduction des dépenses aujourd'hui. C'est un pas dans la bonne direction, mais ce n'est pas nécessairement assez.

C'est pourquoi, comme dans notre précédent mémoire, nous recommandons que la Loi sur le contrôle des dépenses comporte une clause de protection du contribuable limitant le taux de croissance des recettes du gouvernement fédéral, selon une définition appropriée, au taux de croissance à long terme de l'ensemble de l'économie. Cette clause a pour but de restreindre les recettes du gouvernement fédéral à leur part actuelle de l'ensemble de l'économie—soit, selon le dernier budget, environ 18 p. 100 du PIB. Nous estimons qu'une clause de ce genre ferait comprendre aux contribuables canadiens le message que tente de communiquer le gouvernement.

Enfin, j'aimerais faire quelques observations sur la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette. La dernière fois que nous avons comparu devant le comité, cette loi n'était pas à l'étude. Permettez-moi de dire tout d'abord que nous estimons que la Loi limitant les dépenses publiques nous semble la plus sérieuse. En fait, nous estimons qu'il est inexact de soutenir, aux termes de la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, que les recettes nettes de la TPS, des initiatives de privatisation et les remises privées de réduction de la dette servent en fait à réduire la dette gouvernementale. L'argent est fongible. Le simple fait que le gouvernement décide de mettre en place ce système comptable ne change rien aux données fondamentales du problème, à savoir que le gouvernement a un déficit.

Il est donc regrettable que le gouvernement soutienne que les recettes de la TPS sont effectivement utilisées pour réduire la dette car cette déclaration n'est pas exacte. Cela nuit tant à la Loi limitant les dépenses publiques, puisque les deux projets de loi sont si souvent mentionnés en même temps, qu'à la crédibilité du gouvernement lui-même. Cela porte les Canadiens ordinaires à perdre le respect qu'ils ont pour la crédibilité et l'autorité du gouvernement.

Au lieu de la Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, le gouvernement, pour bien faire comprendre qu'il désire sérieusement réduire la dette, devrait plutôt songer à imposer des restrictions législatives ou constitutionnelles sur les emprunts. Nous ne disons pas que cela devrait nécessairement faire partie de ce projet de loi. Nous proposons que de telles restrictions entrent en vigueur par exemple en 1995–1996, l'année où le gouvernement prévoit que ses besoins financiers nets d'emprunt seront de zéro.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le vice-président: Merci.

Finance

[Text]

Mrs. Marleau: First of all, I want to tell you I very much favour spending control and good, sound financial management. We have not met before, but in my other life on a city council and regional council many years ago—a city in a region very much in debt—I brought forward a policy that today means they no longer have any debt. I am completely committed to that kind of policy.

On the other hand, you may have heard me make a statement that I believe this bill is just plain politics, and I am not going to change my mind about that. You know this bill recommends certain spending limits in the future. You touched upon it. You talked about the percentage growth that is part of this bill. What sage person has decided that in year X, that is not too high a growth number? Do you not believe when you set a percentage like that, inevitably it becomes the point where we go? Perhaps just good, sound financial management might bring us to a point far lower than that.

• 1620

This is my own opinion. I strongly believe that it becomes the lowest common denominator when you set a figure like that. No one knows for sure why the government has chosen these amounts. As you said earlier, inflation is now at 1.7%. Why are these rates much higher than the actual rate of inflation? Why are they at an increase of 3% or whatever they are? I don't have them in front of me. Why not set them at 5% minus 5%?

These are things that bother me about this particular bill. As well, you are aware that we do have a parliamentary democracy and we do elect people who represent us, and if this particular government has been unable to control its own spending, if it has actually decided that it needs a law to control what it sets and what it follows, it does not necessarily follow that the next government will be worse or a lot better, for that matter.

I want you to respond on the percentage. Why would we want to set that percentage at whatever it is? I don't have the numbers here.

Mr. Kevin Avram (Chairman, Advisory Board, Canadian Taxpayers Federation): Our organization is very interested in legislation to control the growth, expenditures and borrowing of government. The notion or the idea that we should have elected officials who are fiscally responsible is obviously number one on our list of first choice. As Canadian citizens and as Canadian taxpayers, what we have seen over the past 17 or 20 years is that our elected officials have not been fiscally responsible, hence we end up in the position we're in today.

In some provinces, if you look at the amount of income tax being paid by citizens who earn incomes of \$20,000 or \$30,000 or \$40,000 a year, it's to the point where the vast majority of the money they pay in income taxes is primarily

[Translation]

Mme Marleau: Tout d'abord, je voudrais vous dire que je suis tout à fait en faveur du plafonnement des dépenses et d'une saine gestion financière. C'est la première fois que nous nous rencontrons, mais dans une vie antérieure, il y a de nombreuses années, j'ai fait partie d'un conseil municipal et d'un conseil régional. Il s'agissait d'une ville appartenant à une région très endettée où j'ai fait adopter une politique grâce à laquelle aujourd'hui il n'y a plus de dette. Je suis totalement en faveur d'une politique de ce genre.

Par ailleurs, vous m'avez peut-être entendu dire que j'estime que ce projet de loi est une pure manoeuvre politique, et je n'en démordrai pas. Vous savez que ce projet de loi recommande certaines limites de dépenses pour l'avenir. Vous en avez parlé. Vous avez parlé du pourcentage de croissance qu'il prévoit. Quel sage a décidé qu'en l'an X ce chiffre de croissance ne sera pas trop élevé? N'estimezvous que lorsqu'on fixe un tel pourcentage, on l'atteindra inévitablement? Peut-être une bonne et saine gestion financière nous amènerait-elle à un pourcentage bien inférieur.

C'est ma propre opinion. Je suis fermement convaincu que lorsqu'on fixe un chiffre comme cela, il devient le plus petit dénominateur commun. Personne ne sait exactement pourquoi le gouvernement a choisi ces chiffres. Comme vous l'avez dit tout à l'heure, l'inflation est actuellement de 1,7 p. 100. Pourquoi ces taux sont-ils beaucoup plus élevés que le taux réel d'inflation? Pourquoi y a-t-il une augmentation de 3 p. 100, ou je ne sais combien. Je n'ai pas les chiffres devant moi. Pourquoi pas 5 p. 100 moins 5 p. 100?

Ce sont là mes sources d'inquiétude à propos de ce projet de loi. En outre, vous savez que nous sommes dans une démocratie parlementaire et que nous élisons des gens pour nous représenter et que si ce gouvernement a été incapable de contrôler ses propres dépenses, s'il a décidé qu'il lui fallait une loi pour contrôler ce qu'il fixe et ce qu'il suit, il ne s'ensuit pas nécessairement que le prochain gouvernement sera pire, ou nettement meilleur.

J'aimerais avoir votre avis quant au pourcentage. Quel est l'intérêt de fixer ce pourcentage, que j'oublie? Je n'ai pas les chiffres ici.

M. Kevin Avram (président du Conseil consultatif, Fédération des contribuables canadiens): Notre organisme s'intéresse beaucoup à une loi plafonnant la croissance, les dépenses et les emprunts du gouvernement. L'idée que nos représentants élus soient financièrement responsables est manifestement en tête de la liste de nos priorités. Les citoyens et les contribuables canadiens constatent depuis 17 ou 20 ans que leurs représentants élus ne sont pas financièrement responsables, d'où la situation où nous nous trouvons aujourd'hui.

Dans certaines provinces, l'impôt sur le revenu payé par des citoyens dont le revenu est de 20,000\$, 30,000\$ ou 40,000\$ par année est monopolisé en très grande majorité par l'intérêt de la dette. Dans la province où j'habite,

being consumed by interest on debt. In the province that I live in, the interest on the provincial government's operating debt is \$1 billion a year and they collect \$1 billion in provincial income tax.

At the federal level, the amount the federal government will collect this year will be between \$60 billion and \$70 billion, the lion's share of which will not be used to purchase any kind of services, facilities or goods for those of us who pay the bills for all these things. The truth is that we have come to the point where we as citizens no longer respect the integrity of the elected officials, nor do we believe that we can trust the elected officials to behave or act in a fiscally consistent or responsible manner. The reason we think that is that you people have proven to us over and over again that we shouldn't trust you. That's why we need legislation.

Mrs. Marleau: I agree with you. I understand what you're saying because our track record has not been very good—neither the Liberals nor the Conservatives. There's no doubt about it. Many things have happened, of course, and during the best of times we managed to increase the level of taxation but not bring down the deficit, and of course we can't tackle the debt until we stop overspending in any one year. However, this democratic system is the only one we have and if we cannot start having some respect for it, where will it lead us?

A piece of legislation such as this will not control the next government. If you look at the ways of actually enforcing this act, there are none. For instance, if this particular government, which has perhaps one more year in office, were to decide that they had a number of emergencies this year and they decided to overspend themselves because they were running into an election and they wanted the people to like them, they would tell you how they would pay back those revenues the following year, but they won't be there the following year. Three years or five years down the line when the Auditor General reports, what's he going to do? Say "bad boy"?

It won't stop what is happening. Public pressure will stop it but a bill like this won't.

**Mr. Gerrard:** As I understand it this is a committee of the House, it is not a committee of the government.

Mr. Langdon (Essex-Windsor): Especially today.

Mr. Avram: We took notice of that.

• 1625

Mr. Gerrard: In the British parliamentary system the government is not permitted to spend any money that has not been approved by the House.

Mrs. Marleau: Of course, but they have a majority, and even though we do not approve of many things they do, we have it given to us anyway.

Mr. Gerrard: Therefore, this legislation represents in some small measure a reassertion of the fiscal authority of the House over the government. That was one of the reasons we supported the legislation in the first place. That's the

#### [Traduction]

l'intérêt sur la dette de fonctionnement du gouvernement provincial est de 1 milliard par année et il perçoit 1 milliard de dollars d'impôts provinciaux sur le revenu.

Au palier fédéral, le gouvernement recueillera cette année entre 60 et 70 milliards de dollars, dont la plus grande partie ne servira pas à acheter des services, des installations ou des biens pour ceux d'entre nous qui payons la facture de tout cela. En vérité, nous avons atteint le point où les citoyens ne croient plus à l'honnêteté de leurs représentants élus et n'estiment pas que ceux-ci puissent se comporter d'une façon financièrement cohérente ou responsable. En effet, vous nous avez prouvé à de nombreuses reprises qu'il ne fallait pas vous faire confiance. C'est pourquoi il nous faut une loi.

Mme Marleau: Je suis d'accord avec vous. Je comprends ce que vous dites, car notre bilan n'est pas très brillant—ni celui des Libéraux ni celui des Conservateurs. Cela ne fait aucun doute. Il s'est passé beaucoup de choses, évidemment, et aux meilleures époques nous avons réussi à accroître le niveau des impôts sans réduire le déficit, et bien sûr nous ne pouvons nous attaquer à la dette tant que nous n'aurons pas réussi à mettre un terme à l'excès des dépenses une année. Cependant, nous n'avons pas d'autre régime que ce régime démocratique, et si nous ne pouvons pas le respecter un peu, où irons—nous?

Une loi comme celle-ci ne limitera pas les actions du prochain gouvernement. Vous constaterez qu'il n'y a aucune façon concrète de la faire appliquer. Par exemple, si le gouvernement actuel, qui dispose peut-être encore d'une année au pouvoir, décrète qu'il y a plusieurs états d'urgence cette année et décide de dépasser le plafond de ses dépenses parce qu'une élection s'en vient et qu'il veut se gagner la faveur du public, il vous dira qu'il remboursera ses recettes l'année suivante, mais il ne sera pas là l'année suivante. Dans trois ou cinq ans, que dira le vérificateur général dans son rapport? Que ce n'était pas bien?

Ce n'est pas cela qui mettra un terme à cette situation. Les pressions publiques, oui, mais pas un projet de loi comme celui-ci.

M. Gerrard: Si je comprends bien, il s'agit ici d'un comité de la Chambre, et non du gouvernement.

M. Langdon (Essex—Windsor): Particulièrement aujourd'hui.

M. Avram: Nous avons remarqué.

M. Gerrard: Dans le système parlementaire britannique, le gouvernement ne peut pas dépenser d'argent sans l'approbation de la Chambre.

**Mme Marleau:** Bien sûr, mais il a la majorité, et même si nous n'approuvons pas bon nombre des choses que le gouvernement fait, nous n'y pouvons rien.

M. Gerrard: Ainsi, cette mesure législative représente un peu la réaffirmation du pouvoir fiscal de la Chambre sur le gouvernement. C'est un des motifs qui nous ont poussé à appuyer ce projet de loi. C'est pour cela que nous appuyons

reason we support your committee's recommendation that the use of the emergency exemption should be subject to a vote of the House. In other words, if the government is going to use that clause to exempt itself from these spending limits, then that should be debated in the House.

Mrs. Marleau: But, sir, anything that they decide to do is debated in the House. Their budget is debated in the House. The borrowing authority is debated in the House. Any taxation measure is debated in the House. But when it comes down to a vote, I would beg you to look and count the votes. What happens there, as you know, is almost a foregone conclusion. It really changes not whether the House has to vote 66% in favour—and they, of course, would not do that—but I think they have that majority now. I think what you are trying to do is put in some kind of a mechanism that would override the governing party's control over the budget process.

Mr. Gerrard: The mere fact that these things have to be debated in the House makes it more possible for the court of public opinion to come into play.

Mrs. Marleau: Many things have been debated in the House, and public opinion has been very adverse to them, and it hasn't stopped us from being inflicted with them, as you are well aware. I am just very sceptical at this point about any of the motives that would bring forward a bill like this. That is not to say that I don't think you're very, very serious about what you are doing. I believe in what you are trying to do. I just have a great deal of difficulty in seeing that this in effect will do much for anyone except perhaps lull people into believing that there really is some control there, when there really isn't, and that bothers me.

Mr. Avram: If some of the loopholes that we have proposed be plugged, are indeed plugged, in our view this is a major step in the right direction. If the loopholes are not plugged, this really is a political instrument. If interest charges on the debt, for example, are included in this equation, then it is a real spending control act. If they are not included this is not a spending control act.

Mrs. Marleau: Are they not included in the act?

Mr. Avram: No.

Mrs. Marleau: They're not?

**Mr. Avram:** There are a couple of other comments, one is spending and taxation.

Taxation is driven by spending. I live in western Canada. Right now in western Canada the business community is being flooded with letters from governors of specific states south of the border: "Move to our state. Our state does not charge corporate income tax. Our state does not charge personal income tax. Our state does not charge inventory tax. Our state does not charge payroll tax."

What's happening is that the environment, which allows for the process of creating wealth, is being stymied; it is being slowed down; it is being impeded and retarded as a result of the spending practices, largely, of the Government of Canada

# [Translation]

la recommandation de soumettre à un vote de la Chambre tout recours à l'exception prévue pour des dépenses urgentes. En d'autres termes, si le gouvernement doit utiliser cette clause pour dépasser le plafond des dépenses, il devrait y avoir un débat en Chambre.

Mme Marleau: Mais monsieur, tout ce que le gouvernement décide de faire fait l'objet d'un débat en Chambre. Le budget fait l'objet d'un débat en Chambre. Le pouvoir d'emprunter fait l'objet d'un débat en Chambre. Toute mesure fiscale est débattue en Chambre. Mais quand vient le moment de voter, je vous prierais de compter les votes. Ce qui se produit, comme vous le savez, est presque nécessairement décidé d'avance. Quand bien même la Chambre devrait se prononcer à la majorité des deux-tiers—et bien sûr le gouvernement ne ferait pas cela—je crois qu'il a cette majorité à l'heure actuelle. Je crois que ce que vous voulez faire, c'est instaurer un mécanisme quelconque pour empêcher le parti au pouvoir d'avoir le contrôle absolu du processus budgétaire.

M. Gerrard: Si l'on imposait un débat à la Chambre, l'opinion publique pourrait se faire entendre.

Mme Marleau: Bon nombre de choses violemment critiquées par l'opinion publique ont été discutées en Chambre, mais cela n'a pas empêché qu'on nous les impose, comme vous le savez très bien. Je suis très sceptique quant aux motifs qui président à la présentation d'un projet de loi comme celui-ci. Je ne nie pas que vous soyez très sérieux à propos de ce que vous faites. Je crois en ce que vous voulez faire. Mais j'ai beaucoup de difficulté à croire que ce projet de loi aboutira à quelque chose de concret à part donner à la population l'illusion d'une sorte de contrôle, alors qu'il n'y en a aucun, et c'est cela qui m'inquiète.

M. Avram: Si certaines des échappatoires que nous avons proposées de supprimer le sont effectivement, à notre avis ce sera un grand pas dans la bonne direction. Dans le cas contraire, il s'agira d'un instrument politique. Si les frais d'intérêt de la dette, par exemple, font partie de cette équation, alors il s'agit d'une vraie loi limitant les dépenses publiques. Mais pas autrement.

Mme Marleau: Les frais d'intérêt ne sont-ils pas inclus dans la loi?

M. Avram: Non.

Mme Marleau: Non?

M. Avram: Il y a quelques autres remarques, la première sur les dépenses et la fiscalité.

La fiscalité est entraînée par les dépenses. J'habite l'Ouest canadien. Actuellement, le monde des affaires y est inondé de lettres émanant des gouverneurs de divers États américains: «Déménagez chez nous. Notre État n'impose pas le revenu des sociétés. Notre État n'impose pas le revenu des particuliers. Notre État n'a pas de taxe d'inventaire. Notre État n'impose pas la masse salariale.»

Ce qui se produit, c'est qu'on étouffe, qu'on entrave, qu'on paralyse tout ce qui permettrait de créer un cadre propice à la création de richesses, surtout en raison des pratiques de dépense du gouvernement du Canada depuis

over the past two decades. We must see some movement in that direction. Only then will we see some tax relief, and only then will we begin to see some relief, even with issues such as cross-border shopping, for example.

Mrs. Marleau: I am only going to add one thing. I know of all these appeals being made by the U.S., and I have a favourite phrase that I like to use about them, and that is that they are a tax increase waiting to happen right now. Things may not be as rosy as all that within the foreseeable future in the U.S. But you are absolutely right that it is extremely difficult to keep some of our businesses here in Canada because the lure of no taxes and so on is definitely there.

• 1630

I still don't think this particular bill will change any of that. The will has to be there of the people you elect. The will is certainly there in terms of the people I represent, and that is in northern Ontario. I think there is a commitment by all governments and by all people in government. How you go about it may be a different issue.

Mr. Avram: I would dispute that, ma'am. I don't think there is the political will in government that the Government of Canada can exercise restraint in any type or form or fashion.

Mrs. Marleau: You may be correct in terms of the government we have now—

**Mr.** Avram: We have seen some fiscal restraint, but overall restraint that will put Canada back on solid fiscal footing—we do not have that now and, as this legislation exists, there is a good chance it will not provide that either.

The Vice-Chairman: In 1984 program administration was under the line by \$16 billion. In 1991 program administration—and we are talking only about programs here—was a surplus of \$12.5 billion. That makes a total difference of \$28.5 billion. I can agree that maybe you don't have any confidence in all that, but those figures are facts. On top of that, from 1976 to 1984 there was a 14.1% average increase in program spending.

Mr. Avram: I am very familiar with the numbers.

**The Vice–Chairman:** Year after year: 1984 to 1988, 3.6%; 1988 to 1993, we are aiming at 3%, and this is why we decided to cap everything until 1996 at 3%.

Mr. Avram: It is a move in the right direction. What has taken place thus far from 1984 to this year is a move in the right direction, but if we don't see that extra step... It is possible to try to accomplish something or to climb a mountain and not succeed, and this process does not go far enough. It doesn't include the issues that need to be addressed. If Canada does not get its fiscal house in order, our capacity to compete, our capacity to create wealth, our capacity to sustain social programs, even the fact that we will have social programs, are myths. It's a nice idea, but if we don't have the cash or the environment to create that, we can't do it.

#### [Traduction]

deux décennies. Il faut que cela change. Ce n'est qu'alors que nous constaterons un certain soulagement fiscal et aussi que des problèmes comme les achats outre-frontière, par exemple, s'atténueront.

Mme Marleau: J'ai une seule chose à ajouter. Je suis au courant de ces invitations en provenance des États-Unis, et ma formule favorite à cet égard, c'est que ces États ne reculent fiscalement que pour mieux sauter. L'avenir proche ne sera peut-être pas si rose aux États-Unis. Mais vous avez tout à fait raison de dire qu'il est extrêmement difficile de garder certaines entreprises au Canada quand on leur fait miroiter l'absence de taxes et d'autres avantages.

Je ne crois toujours pas que ce projet de loi modifiera cela. Il faut une volonté politique chez les élus. Cette volonté existe certainement pour les gens que je représente, ceux du Nord de l'Ontario. Je crois que tous les gouvernements et tous les gouvernants s'y sont engagés. Mais savoir comment procéder est une autre paire de manches.

M. Avram: Je ne suis pas d'accord là-dessus, madame. Je ne crois pas qu'il y ait une volonté politique de la part du gouvernement canadien de se restreindre en quoi que ce soit.

**Mme Marleau:** Vous avez peut-être raison pour ce qui est du gouvernement actuel. . .

M. Avram: Nous avons vu certaines restrictions financières, mais pas de restriction globale pour redonner au Canada une bonne santé financière—et il n'y a guère de chances que ce projet de loi, dans son libellé actuel, y arrive.

Le vice-président: En 1984, l'administration des programmes était déficitaire de 16 milliards de dollars. En 1991, l'administration des programmes—il s'agit uniquement des programmes—affiche un surplus de 12,5 milliards de dollars. C'est là un écart total de 28,5 milliards de dollars. Je peux accepter que vous n'ayez pas confiance en tout cela, mais ces chiffres sont des faits. En outre, entre 1976 et 1984, il y a eu une augmentation moyenne de 14,1 p. 100 des dépenses de programmes.

M. Avram: Je connais bien les chiffres.

Le vice-président: Année après année: de 1984 à 1988, 3,6 p. 100; de 1988 à 1993, nous visons 3 p. 100 et c'est pourquoi nous avons décidé de tout plafonner jusqu'en 1996 à 3 p. 100.

M. Avram: C'est un pas dans la bonne direction. L'évolution de 1984 jusqu'à cette année est un pas dans la bonne direction, mais s'il n'y a pas cet autre pas... On peut essayer de réaliser quelque chose ou de faire l'ascension d'une montagne et échouer. Cette initiative ne va pas assez loin. Elle n'aborde pas les vrais problèmes. Si le Canada ne fait pas son ménage fiscal, notre capacité de soutenir la concurrence, de créer de la richesse, de soutenir les programmes sociaux, même l'existence des programmes sociaux ne sont que des mythes. C'est une très bonne idée, mais si nous n'avons pas l'argent ou l'encadrement nécessaire pour y arriver, nous n'y arriverons pas.

As for the fiscal performance of the government over the past six or seven years, I want to reiterate that I understand what you said to me. That is correct and that has taken place; however, it doesn't go far enough. We are still running the deficits the size that we are. We are still incurring debt on an ongoing basis.

The people we represent are not people who belong in official organizations. We are not people who meet with politicians on a regular basis. We are not people who want to become part of the process. We are just interested in fiscal responsibility.

The Vice-Chairman: We have to agree with you. Our fiscal situation at present...as far as I am concerned, Clément Couture, I don't want to see a capping at an increase of 3%. I would like to see a major reduction to try—

Mr. Avram: Then let's see it.

The Vice-Chairman: —to really cope with where we want to go.

Were you here a few minutes ago when NAC was sitting there?

Mr. Avram: Yes.

The Vice-Chairman: They feel we should not be capping it. They feel that 3%, or the average of 3.3% because of the removal of the unemployment insurance, is completely off.

Mr. Avram: I had a long chat with the former Minister of Finance in New Zealand last fall—Mr. Douglas, the Labour government. He indicated the reforms their nation went through to get their financial house in order. They eliminated subsidies in a number of areas. They eliminated tenure for civil servants. They converted a number of departments to limited liability corporations. They got their fiscal house in order. They do still have some problems to address.

When I asked him what the most difficult aspect was of cleaning up their fiscal house, he said it was the political will—finding leaders who had the political will to do what they knew had to be done. It took decades, and the thing was in a heck of a mess. I personally hope you people don't allow this country to go down the road it is headed, because I don't want to end up where they are. I don't want to go down the road Argentina went down.

• 1635

The Vice-Chairman: Do you know why we are at only 11% in the polls? I do, because I have to face it day after day. That's it. It's the decisions that we have to take to come back to where we feel we should be. It will take a certain amount of time but—

Mr. Avram: I don't understand the science of polling but...I don't even know if it is a science.

The Vice-Chairman: It probably is not.

[Translation]

Quant au bilan financier du gouvernement depuis six ou sept ans, je répète que je comprends ce que vous m'avez dit. C'est exact et cela s'est effectivement produit; toutefois, cela n'est pas assez. Nous avons toujours des déficits considérables. Nous continuons à nous endetter.

Les gens que nous représentons n'appartiennent pas à des associations officielles. Nous ne rencontrons pas régulièrement les politiciens. Nous ne voulons pas faire partie du processus. Nous nous intéressons uniquement à la responsabilité financière.

Le vice-président: Il faut reconnaître que vous avez raison. Notre situation financière à l'heure actuelle... En ce qui me concerne, Clément Couture, je ne voudrais pas qu'il y ait plafonnement de l'augmentation à 3 p. 100. Je voudrais qu'il y ait une réduction majeure pour essayer...

M. Avram: Alors faisons-le.

Le vice-président: . . . de vraiment atteindre le but visé.

Étiez-vous là il y a quelques minutes lors de l'intervention du Comité canadien d'action sur le statut de la femme?

M. Avram: Oui.

Le vice-président: Ce comité estime qu'il ne devrait pas y avoir de plafond. Il estime complètement injustifié le plafond de 3 p. 100, ou la moyenne de 3,3 p. 100 en raison du retrait de l'assurance-chômage.

M. Avram: J'ai eu un long entretien avec l'ancien ministre des Finances de la Nouvelle-Zélande l'automne dernier—M. Douglas, du gouvernement travailliste. Il a parlé des réformes que son pays a adoptées pour mettre de l'ordre dans ses finances. Les subventions ont été éliminées dans plusieurs secteurs. On a aboli la permanence des fonctionnaires. On a converti un certain nombre de ministères en sociétés à responsabilités limitées. Les Néo-Zélandais ont mis de l'ordre dans leurs finances. Il leur reste encore des problèmes à régler.

Quand je lui ai demandé ce qui avait été le plus difficile, il a dit que c'était la volonté politique—trouver des leaders qui avaient la volonté politique de faire ce qu'ils savaient nécessaire. Il a fallu des décennies, et ça n'a pas été drôle. J'espère quant à moi que vous ne laisserez pas notre pays poursuivre son chemin dans cette direction, car je ne veux pas en arriver là. Je ne veux pas suivre la même route que l'Argentine.

Le vice-président: Savez-vous pourquoi nous n'avons que 11 p. 100 dans les sondages? Mois je le sais, parce que je dois faire face à cette réalité tous les jours. Un point c'est tout. C'est à cause des décisions que nous devons prendre pour revenir là où nous pensons devoir être. Il faudra un certain temps, mais. . .

M. Avram: Je ne comprends rien à la science des sondages mais... je ne sais même pas si c'est une science.

Le vice-président: Probablement pas.

Mr. Avram: There is a tax revolt brewing across the nation, and if it isn't addressed there are civil disobedience type organizations that are beginning to spring up. When that begins to happen and they can attract a following, we're in serious trouble. We better begin to question the fiscal policy that is inciting citizens to behave in that manner.

The other aspect that isn't addressed here is the cost of the underground economy. As taxes are to the level they are, our underground economy is expanding. How much is falling through the cracks, either through barter or whatever other methods or mechanisms there are? There's a lot of debate as to how big the numbers are but. . .

The Vice-Chairman: Madam Marleau, I'm sorry that I took some of your time but—

Mrs. Marleau: I agree, you can take your time, but part of a tax revolt is really there. You can push out your numbers all you want, but there have been about 35 tax increases since you came to power and that has a lot to do with your standing in the polls. There's no doubt about it. The underground economy, which was supposed to be controlled by the GST, has not only not been controlled by it but is actually flourishing. It's a sad thing, but it's almost become an accepted fact.

Just go into the housing market and the renovation business and see what's happening there. I would bet that most jobs done are quoted either cash or. . .you know what happens. I find that very frightening. As you say, those revenues are not coming to us, and as a result those of us who do pay have to pay more. Somehow we have to reverse that trend.

Mr. Avram: Mr. Chairman, to return to something you raised earlier, perhaps the reason you're at 11% in the polls is that you didn't go far enough. Perhaps if you went the extra step on the fiscal side and really show yourselves as a party that has the political will to do what you know has to be done... When you meet in your caucus, I'm sure that you men understand—I'm sure your caucus knows too, ma'am—what has to be done. We must have leaders that have the political will to do that, because if you don't do it the consequences will not be pleasant for any of us.

The Vice-Chairman: You're right.

Mr. Avram: The longer you wait, the harder it will be to do it, and the more people will be hurt. People like some of the previous people who come here and say they don't want this touched or that touched, the longer you leave it. . .in the long run those are the people who will be hurt the most.

The Vice-Chairman: Definitely, we must have the political will. I agree 200%. If you look at all of the figures for the last few years and you take into consideration that we have to maintain and support the economy and make sure it remains so that Canadians can continue to have an acceptable level of living. . I think we went quite far. We are drastically changing the figures at the present time. You are telling us that we should include the debt charges. If I could

[Traduction]

M. Avram: Une révolte est en train de naître dans tout le pays contre les impôts et taxes et si on n'y prend garde, des organisations prônant la désobéissance civile vont commencer à apparaître. Si cela se produit, et qu'elles font des adeptes, ce sera grave. Nous avons intérêt à commencer à remettre en question la politique fiscale qui pousse les citoyens à se comporter de la sorte.

Il y a un autre aspect qui n'est pas abordé ici, c'est celui du coût de l'économie parallèle. Etant donné l'ampleur des impôts et des taxes, notre économie parallèle croît. Quelle partie de l'économie passe entre les mailles du filet sous forme de troc ou autres? Les chiffres sont très controversés, mais. . .

Le vice-président: Madame Marleau, je regrette de vous avoir pris un peu de votre temps, mais...

Mme Marleau: Je veux bien que vous preniez votre temps, mais il y a véritablement un début de révolte contre les impôts. Vous pouvez avancer tous les chiffres que vous voudrez, mais il y a eu près de 35 augmentations d'impôts depuis votre arrivée au pouvoir et cela explique en grande partie sans doute votre position actuelle dans les sondages. Cela ne fait aucun doute. L'économie parallèle, que l'on devait museler grâce à la TPS, n'a non seulement pas été limitée, mais on pourrait plutôt dire qu'elle prospère. C'est triste à dire, mais c'est une chose qui est pratiquement acceptée.

Il suffit d'aller voir ce qui se passe sur le marché de l'habitation et de la rénovation. Je parierais que la plupart des travaux sont payés en espèces ou... vous savez ce qui se passe. Je trouve cela effrayant. Comme vous le dites, ces recettes nous échappent, et de ce fait ce sont ceux d'entre nous qui payent qui doivent payer davantage. Il faudrait d'une manière ou d'une autre inverser cette tendance.

M. Avram: Monsieur le président, pour revenir à quelque chose que vous avez dit plus tôt, si votre cote est à 11 p. 100 dans les sondages, c'est peut-être que vous n'êtes pas allé assez loin. Si vous aviez fait un pas supplémentaire pour montrer que vous étiez véritablement un parti ayant la volonté politique de faire ce qu'il sait devoir faire... Lorsque vous vous réunissez en caucus, je suis sûr que vous comprenez, messieurs—je suis sûr que votre caucus sait également cela, madame—ce qu'il faut faire. Il nous faut des chefs qui aient la volonté politique de le faire, car si cela n'est pas fait, les conséquences ne seront agréables pour personne.

Le vice-président: Vous avez raison.

M. Avram: Plus vous attendez, plus il sera difficile de le faire, et plus la population souffrira. Des gens comme certains témoins qui sont déjà venus ici pour nous dire de ne pas toucher à ceci ou à cela, plus on attendra. . . en définitive, ce sont eux qui seront les plus touchées.

Le vice-président: Absolument. Il nous faut cette volonté politique. Je suis on ne peut plus d'accord. Si vous regardez tous les chiffres de ces dernières années et que vous admettez qu'il nous faut maintenir et soutenir l'économie pour que les Canadiens continuent à jouir d'un niveau de vie acceptable. . . je crois que nous sommes allés très loin. Nous changeons très nettement les chiffres à l'heure actuelle. Vous nous dites qu'il faudrait tenir compte du fardeau de la dette. Si je

base myself on a steady interest rate, then I can measure very easily. However, if the interest rates are fluctuating between 7% and 14%, it is very difficult to predict where we'll be going exactly.

Mr. Avram: I agree.

The Vice-Chairman: Imagine if at one point, with the monetary policy, because they are included in it, we had only to protect the prediction of the government... To start telling John Crow this is what you will be doing, never mind the economy, think about our prediction...you cannot operate the thing like that; you have to be more consistent. Because of those fluctuations it's very difficult, but I certainly will take a lot of pleasure in keeping all of the recommendations you've been giving us.

• 1640

Again, concerning the political will, I feel it's there. We went through very difficult years with the economy, and naturally we had to cope with that and keep the same restraint on all the expenditures as we had before, which is not that easy to do.

Mr. Avram: The issue, in our mind, is whether this is really a spending control act. Will it really control the spending of the Government of Canada?

Mr. Langdon: How do you answer that question?

Mr. Avram: At this point, unless the loopholes are closed, we would say, no.

Mr. Langdon: I agree with you. You should keep saying what you're saying, because—

Le vice-président: Personne ne peut être contre la...

Mr. Langdon: —this is not a serious exercise in spending control.

Mr. Avram: The trouble we face here is that we don't want to get into any of these political games that you guys play.

Mr. Langdon: No. The point is, it's not a game. That's what you've been stressing and I think correctly. But there are games played here and I think this piece of legislation is part of the game being played and the budget is part of the game.

You suggest, in what you've laid out here, that the Minister of Finance stated he was reducing spending in order to reduce taxes and that he actually stated in his most recent budget he was reducing taxes. How close a look have you had at that budget?

Mr. Avram: We've looked at it.

Mr. Langdon: Are income taxes for Canadian families going to be reduced next year?

Mr. Avram: We were looking for a tax cut, to tell you the truth, which is what our organization expected to see, a significant cut in income tax. We wanted to see that cut. By significant I don't mean a billion dollars, but perhaps \$5 million or \$6 billion.

[Translation]

pouvais compter sur un taux d'intérêt stable, je pourrais mesurer la chose très facilement. Cependant, si les taux d'intérêt fluctuent entre 7 et 14 p. 100, il est très difficile de prévoir où cela va exactement nous mener.

M. Avram: Je suis d'accord.

Le vice-président: Imaginez qu'à un moment donné, dans la politique monétaire, car cela en fait partie, nous devions seulement nous soucier des prévisions du gouvernement... Commencer à dire à John Crow. voilà ce que vous allez faire, peu importe l'économie, pensez à nos prévisions... il n'est pas possible d'agir de la sorte; il faut être plus logique. En raison de ces fluctuations, c'est très difficile, mais je serais très heureux de conserver toutes vos recommandations.

Une fois encore, au sujet de la volonté politique, je crois qu'elle existe. Notre économie a connu des années très difficiles et il nous a naturellement fallu nous en accomoder tout en limitant comme auparavant l'ensemble des dépenses, ce qui n'est pas facile.

M. Avram: A notre avis, la question est de savoir s'il s'agit d'une loi limitant les dépenses publiques. Va-t-elle véritablement limiter les dépenses publiques du gouvernement du Canada?

M. Langdon: Que répondez-vous à cette question?

M. Avram: Pour l'instant, à moins que l'on ne supprime les échappatoires, je dirais que non.

M. Langdon: Je suis d'accord avec vous. Vous devriez continuer à le dire car...

The Vice-Chairman: Nobody can oppose the...

M. Langdon: ...il ne s'agit pas d'une opération sérieuse de limite des dépenses.

M. Avram: Notre problème, c'est que nous ne voulons pas nous livrer au jeu politique auquel vous vous livrez.

M. Langdon: Non. Il ne s'agit en fait pas d'un jeu. C'est ce que vous avez dit avec insistance et je crois que vous avez raison. Il n'empêche qu'on se livre ici à de petits jeux et je crois que ce projet de loi en fait partie ainsi d'ailleurs que le budget.

Vous laissez entendre, d'après ce que vous dites ici, que le ministre des Finances a déclaré qu'il avait réduit les dépenses pour pouvoir réduire les taxes et qu'il a en fait indiqué lors de la présentation de son dernier budget qu'il réduisait les impôts. Avez-vous regardé le budget de près?

M. Avram: Nous l'avons regardé.

**M.** Langdon: L'impôt sur le revenu des familles canadiennes va-t-il être réduit cette année?

M. Avram: Nous attendions une réduction fiscale, pour vous dire la vérité, et c'est ce qu'attendait en tout cas notre organisation, une réduction importante de l'impôt sur le revenu. Nous voulions voir cette réduction se concrétiser. Par réduction importante je ne veux pas parler d'un milliard de dollars, mais peut-être de 5 ou 6 millions de dollars.

Mr. Langdon: Do you know that when you take into account this government's move to establish partial indexation instead of full indexation on deductions in the Income Tax Act, the result is that every single income category, with one exception, will be paying more income tax in this budget—

Mr. Avram: Yes, we're familiar with that situation.

Mr. Langdon: —even after you take into account the reduction of 1% in the surtax.

The one income category that will be paying less taxes consists of those earning over \$100,000 per year. That's consistent with what this government has done throughout its entire term of office.

Mr. Avram: Our concern is that taxation is driven by spending. We can sit down and talk about taxes and levels of income tax, GST, and other types of taxes, such as federal, provincial, and municipal taxes. But the issue is that those taxes are a consequence of something else. If we only deal with the consequence rather than the cause, we will find ourselves chasing rainbows. The real issue is spending the dollars.

Mr. Langdon: But is the real issue spending? Or is it deficits?

Mr. Avram: You can't separate them.

Mr. Langdon: I agree.

**Mr.** Avram: That's what the government tried to do with its debt reduction act. It tried to play this...

Mr. Langdon: Had spending been covered by revenue and had it been going toward efficient, effective services or projects, I doubt whether either of us would be upset.

**Mr.** Avram: As Canadians, if we get a government that wants to get our fiscal house in order and we have opposition parties that are pounding the government to spend more money, our attitude towards those opposition parties pounding for more spending is exactly the same.

I would suggest that this is a major factor in the public cynicism that is growing towards the political process and elected officials. It's reached the point where I don't even know who'd want to be a politician any more in a lot of jurisdictions because of the attitude the public has toward the process. And it's one I think you guys have earned. We would like to see it turned around. It It has to begin to turn around at your house, at your place, not at ours.

• 1645

Mr. Langdon: But what I'd suggest to you is that part of turning the process around has to be to first understand how we got to where we got to. And as I see it, and as the study that Statistics Canada carried out this past year showed, the great—

Mr. Avram: Is that the study that was refuted later?

Mr. Langdon: The study that was attacked. Do you know who it was attacked by? The Department of Finance, because the Department of Finance—

[Traduction]

M. Langdon: Savez-vous qu'en tenant compte de la mesure gouvernementale instaurant l'indexation partielle au lieu de l'indexation totale des déductions prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu, il se trouve que chaque tranche de contribuables, à une seule exception près, va payer davantage d'impôts sur le revenu dans le cadre du budget actuel...

M. Avram: Oui, nous connaissons la situation.

**M.** Langdon: . . . même après application de la réduction de 1 p. 100 de la surtaxe.

La tranche qui paiera moins d'impôt est celle des contribuables gagnant plus de 100,000\$ par an. C'est conforme à ce qu'a toujours fait le gouvernement actuel depuis qu'il est arrivé au pouvoir.

M. Avram: Ce qui nous inquiète, c'est que ce sont les dépenses qui entrainent l'imposition. Nous pouvons continuer à parler d'impôt et des taux d'imposition du revenu, de la TPS, et d'autres mesures fiscales comme les taxes fédérales, provinciales et municipales. Le problème, c'est que ces taxes sont la conséquence de quelque chose d'autre. Si nous ne nous occupons que de la conséquence au lieu de regarder la cause, nous allons finir par courir après des mirages. Le véritable problème est celui de l'argent dépensé.

M. Langdon: Est-ce vraiment l'argent dépensé le véritable problème? N'est-ce pas plutôt le déficit?

M. Avram: On ne peut les séparer.

M. Langdon: Je suis d'accord.

M. Avram: C'est ce qu'a essayé de faire le gouvernement quand il s'est attaqué à la dette. Il a essayé de jouer à ce...

M. Langdon: Si les dépenses avaient été couvertes par les recettes et si elles avaient été faites pour des services ou des projets efficaces, je crois que ni vous ni moi ne nous plaindrions.

M. Avram: En tant que Canadiens, si nous avons un gouvernement qui souhaite redresser la situation fiscale tandis que les partis d'opposition pressent le gouvernement de dépenser davantage, notre attitude à l'égard de ces partis d'opposition réclamant un accroissement des dépenses est exactement la même.

Je crois que c'est là un facteur important expliquant le cynisme croissant du public à l'égard du processus politique et des responsables élus. Nous en sommes arrivés au point où on peut se demander qui voudrait souhaiter devenir un politicien dans bien des endroits quand on voit l'attitude du public à l'égard de ce processus. Et je crois que vous en êtes responsables. Nous aimerions voir la situation changer. Il faut que les choses commencent à changer chez vous, pas chez nous.

**M. Langdon:** Mais il me semble que pour changer la situation, il faut d'abord essayer de comprendre comment nous en sommes venus là où nous sommes. À mon avis, et comme l'a montré l'étude réalisée par Statistique Canada l'année dernière, la grande. . .

M. Avram: S'agit-il de l'étude qui a été réfutée par la suite?

M. Langdon: L'étude qui a été attaquée. Savez-vous qui l'a attaquée? Le ministère des Finances, car celui-ci...

Mr. Avram: We can get into this debate if you want to. Taxes on Canadian corporations—

Mr. Langdon: It's not so much taxes on corporations alone. The fact is from that study that the great bulk of the increase in the deficit came from very significant tax cuts that didn't go to average people, that didn't come out in the income tax system, but came through the establishment of new, excessive loopholes in the tax system, new ways for companies to escape taxes, new ways for the wealthy to escape taxes.

Program spending, if you look at it from, say, the mid-1970s, is about the same percentage of GNP right up to about the end of the 1980s. So you can't really see big increases there. But what you do see is a significant reduction in the proportion of GNP that's being taken in terms of tax. It's not coming because of tax breaks that have gone to the ordinary family. It is coming because of tax breaks that have gone to people at the top of the income structure.

Mr. Avram: Wait, should we carry on here?

The Vice–Chairman: Naturally, we've been spending quite a bit of time. . . I feel that all your comments are very well taken, but—

Mr. Langdon: Well, I have some questions, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Well, we cannot go into a debate. If you have a question, make it short and ask it.

Mr. Langdon: I think actually, Mr. Chairman, there's been quite a debate taking place—

The Vice-Chairman: Go ahead and ask your question. But naturally we have some other witnesses too, and you know that we have a vote tonight. So if we want to fit everything together—

Mr. Langdon: I would hope that the chairman might possibly have taken that into account in his—

The Vice-Chairman: I'm taking a lot of things into account.

Mr. Langdon: We have not got into a debate.

The Vice-Chairman: Come on, let's go with your question. Let's finish that.

Mr. Langdon: Let me ask some questions specifically about some points that you put forward, because I think some of them are quite good points.

With respect to the question of emergencies, do you think that making the exemptions subject to parliamentary approval is really the way to tighten that definition of emergencies? Or do you think there has to be an amendment that sets the criteria out in a little bit stronger form? Of course, the government has to have a majority in the House.

Mr. Gerrard: Sure. I don't think anybody around this committee would dispute the concept that emergencies arise, and they're unforeseen emergencies. In principle, there should be an exemption for emergencies.

[Translation]

M. Avram: Nous pouvons entamer cette discussion si vous le voulez. L'impôt sur les sociétés canadiennes. . .

M. Langdon: Il ne s'agit pas uniquement de l'impôt sur les sociétés. D'après cette étude, l'essentiel de l'augmentation du déficit est venu de réductions fiscales très importantes qui n'ont pas profité aux citoyens moyens, qui ne se sont pas concrétisées dans le régime fiscal, mais qui sont apparues sous forme de nouvelles échappatoires excessives de ce régime, de nouveaux moyens permettant aux sociétés d'échapper à l'impôt, de nouveaux moyens permettant aux riches d'échapper à l'impôt.

Les dépenses de programmes, si vous regardez la situation depuis le milieu des années 1970, représentent à peu près le même pourcentage du PIB jusqu'à la fin des années 1980. Il n'y a donc pas eu là de véritables augmentations importantes. Mais on peut constater une réduction importante de la part du PIB correspondant aux impôts. Cela ne vient pas d'allégements fiscaux ayant profité aux familles ordinaires. Cela vient des allégements fiscaux destinés aux gens situés au sommet de l'échelle des salaires.

M. Avram: Attendez un instant, devrions-nous poursuivre cela?

Le vice-président: Naturellement, nous y avons déjà consacré beaucoup de temps... Je trouve vos remarques tout à fait judicieuses mais...

M. Langdon: Et j'ai quelques questions à poser aussi, monsieur le président.

Le vice-président: Ma foi, nous n'allons pas entamer de discussion. Si vous avez une question, posez-la brièvement.

**M.** Langdon: Je crois en fait, monsieur le président, qu'il y a eu toute une discussion. . .

Le vice-président: Allez-y, posez votre question. Vous savez naturellement que nous avons d'autres témoins à recevoir et que nous devons voter ce soir. Si nous voulons donc accommoder tout cela. . .

M. Langdon: J'ose espérer que le président a tenu compte de tout cela dans son. . .

Le vice-président: Je tiens compte de beaucoup de choses.

M. Langdon: Ce n'est pas une discussion que nous entamons.

Le vice-président: Allez-y, posez votre question. Finissons-en.

M. Langdon: Permettez-moi de poser quelques questions sur certains points précis que vous avez soulevés car je crois qu'ils sont importants.

Pour la question des états d'urgence, pensez-vous que le fait d'assujettir le recours aux exception à l'approbation du Parlement constitue véritablement le moyen de restreindre cette définition des états d'urgence? Ne pensez-vous pas plutôt qu'il faudrait un amendement établissant les critères de façon un peu plus précise? Le gouvernement doit forcément avoir une majorité à la Chambre.

M. Gerrard: Bien sûr. Je ne pense pas que quiconque, au sein de ce comité remette en question l'idée des états d'urgence qui se produisent, et qui sont des impondérables. En principe, il devrait y avoir une exception pour les états d'urgence.

The first point is that it should be subject to parliamentary approval at a minimum, because that represents the assertion of the authority of Parliament over the executive branch.

An alternative possibility might be a referendum. If you don't think that a 66% vote in the House of Commons is enough, then let's have a referendum.

**Mr.** Langdon: I have to say to myself that it might be a little bit tough to justify the expense of having a referendum. We'd be talking about a very considerable expenditure of money in order to have a referendum take place.

• 1650

**Mr. Gerrard:** It is an emergency. According to the definition in the act, it is a critical and urgent situation.

Mr. Langdon: I am not sure that spending an extra \$30 million or \$40 million for a referendum to state that it is an emergency will do much about trying to control expenditure. It seems to me that you would want to tighten the definition, surely.

Mr. Gerrard: You can tighten the definitions.

Mr. Langdon: I am asking you to perhaps make some suggestions as to possible ways in which the definition could be tightened, because, as you know from its report, this committee certainly said we thought the definition should be tighter. I am not entirely sure the present definition has met what we are looking for, although it is somewhat tighter.

Mr. Gerrard: The problem with simply tightening the wording of the definition is that you are then ultimately relying on the courts, the judiciary, to determine whether such a situation is or is not an emergency. We don't think that is the proper role of the courts; it is the role of the politicians.

**Mr.** Langdon: I am not sure such a move would be subject to the courts, actually. It would be interesting to obtain some legal advice on that point.

Mr. Gerrard: It would be the Cabinet, on the one hand, saying this is an urgent and critical situation and someone else trying to say it is not. Under the present situation, with no parliamentary check, who else would it be, if not the courts? But if I were in the courts I would refuse to hear the case, because to do so is not the appropriate role of the courts.

The Vice-Chairman: We have to continue with the other witnesses, but there is only one point I would like you to remember.

Mr. Langdon: You want to go back to the debate, do you?

The Vice-Chairman: In the 1992 budget there was a reduction of a bit more than \$10 billion on program expenditure over the next five years. In that same budget was a reduction—and we just received the figure—of \$6.645 billion in income tax reductions over five years, which is the 2% or 1% that is added year after year.

# [Traduction]

En premier lieu, la question devrait au minimum être assujettie à l'approbation parlementaire, ce qui affirmerait le pouvoir du Parlement sur l'exécutif.

L'autre possibilité serait d'organiser un référendum. Si l'on pense qu'une majorité de 66 p. 100 à la Chambre des communes n'est pas suffisante, il faudrait alors organiser un référendum.

M. Langdon: Je me dis qu'il serait peut-être un peu difficile de justifier les dépenses occasionnées par un référendum. Un référendum coûte très cher.

M. Gerrard: Il s'agit d'un état d'urgence. Selon la définition donnée dans la loi, c'est une situation critique à caractère d'urgence déclarée.

M. Langdon: Je ne suis pas sûr qu'en dépensant 30 ou 40 millions de dollars de plus pour un référendum afin de pouvoir déclarer qu'il s'agit d'un état d'urgence en limite beaucoup les dépenses publiques. Il me semble qu'il faudrait sans doute restreindre la définition.

M. Gerrard: Vous pouvez resserrer les définitions.

M. Langdon: Je vous demande de proposer des moyens éventuels de restreindre la définition car, comme vous le savez d'après son rapport, le comité a indiqué que la définition devrait être plus limitative. Je ne suis pas sûr que la définition actuelle corresponde à ce que nous attendions, bien qu'elle soit un peu plus restrictive.

M. Gerrard: Si vous restreignez le libellé d'une définition, vous devez ensuite vous fier aux tribunaux, à la magistrature pour savoir si une telle situation constitue oui ou non un état d'urgence. Nous ne pensons pas que ce soit là le rôle des tribunaux; c'est celui des politiciens.

M. Langdon: Je ne suis pas sûr qu'une telle mesure dépende en fait des tribunaux. Il serait peut-être intéressant d'obtenir des conseils juridiques à cet égard.

M. Gerrard: Ce serait le Cabinet, d'une part, qui déciderait qu'il s'agit d'une situation critique à caractère d'urgence déclarée et quelqu'un d'autre qui dirait que ce n'est pas le cas. Dans la situation actuelle, étant donné qu'il n'y a aucun contrôle parlementaire, qui d'autre cela pourrait-il être, sinon les tribunaux? Mais si j'étais dans les tribunaux, je refuserais de connaître la cause, car ce n'est pas un rôle qui doit être dévolu aux tribunaux.

Le vice-président: Nous devons poursuivre avec les autres témoins, mais il y a un point qu'il vous faut garder à l'esprit.

M. Langdon: Vous voulez revenir à la discussion, n'est-ce pas?

Le vice-président: Dans le budget de 1992, on prévoit une réduction d'un peu plus de 10 milliards de dollars pour les dépenses de programmes au cours des cinq prochaines années. Dans le même budget figure une réduction—et nous venons de recevoir le chiffre—de 6,645 milliards de dollars de l'impôt sur le revenu sur cinq ans, qui correspond aux 2 ou au 1 p. 100 qui sont ajoutés chaque année.

Mr. Langdon: That amount is significantly less than the increased income tax you are going to receive from having changed to partial indexation. So you will be taking more tax from people, not less.

Mr. Avram: Mr. Chairman, if I could leave with this thought, we will then part. Thank you for hearing us.

As an average person, when my neighbour tells me that he cut the amount of money he spends, I understand that to mean that if he spent \$100 last month, he is going to spend less than \$100 next month.

The only time at which that logic doesn't exist is when speaking with someone involved in government. If they spend \$100 this year and \$105 next year, they will say they planned to spend more and cut back by \$7. If you look at overall government spending since 1984 and even from 1992 to 1996, what will happen to the total numbers and even to growth in real terms is that it is going up. That is the trend that concerns us very much.

I hope you understand that we are sincere and are not trying to take shots at anyone here, but we would encourage you people to get this nation's fiscal house in order.

Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

• 1655

Nous allons procéder avec nos troisièmes témoins qui sont du ministère des Finances: M. Kevin Lynch, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique; M. Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale; et M. Ray Tallin.

Good afternoon, gentlemen, and welcome. I should say welcome back. I know we would like to cover Bill C-21 quite well, so I'll ask you for your opening statements, and then we'll go to questions.

Mr. Kevin Lynch (Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance): Thank you, Mr. Chairman. I'll speak very briefly because we've already had a chance to make introductory remarks.

As a general overview, I would note that all goods and services tax revenues, net of the applicable credits and rebates along with the net proceeds from the sale of crown corporations and gifts to the Crown, will be deposited into a separate account known as the debt servicing and reduction account. These revenues will be used to pay down the interest on the public debt, and over time to pay down the net debt itself.

That's the key function of the debt servicing and reduction account act. In our view, it is very much a complementary piece of legislation to the spending control act, which the committee is examining as well. The two of

[Translation]

M. Langdon: Cette somme est nettement inférieure à l'augmentation de l'impôt sur le revenu que vous allez recevoir du fait du passage à l'indexation partielle. Vous allez en fait percevoir davantage d'impôt et non moins.

M. Avram: Monsieur le président, si vous me permettez de terminer sur cette idée, nous pourrons ensuite nous séparer. Merci de nous écouter.

En tant que citoyen moyen, lorsque mon voisin me dit qu'il va réduire les sommes qu'il dépense, pour moi cela veut dire que s'il a dépensé 100\$ le mois dernier, il va dépenser moins de 100\$ le mois suivant.

La seule fois où cette logique ne s'applique pas, c'est lorsque l'on parle à un représentant du gouvernement. Si le gouvernement dépense 100\$ cette année et 105\$ l'année suivante, il dira qu'il avait prévu de dépenser davantage et a en fait réduit ses dépenses de 7\$. Si vous prenez en considération l'ensemble des dépenses gouvernementales depuis 1984 et même de 1992 à 1996, ce qu'il va advenir de l'ensemble de ces chiffres et même de la croissance en chiffres réels, c'est qu'il y aura une augmentation. C'est cette tendance qui nous inquiète beaucoup.

J'espère que vous comprenez que nous sommes sincères et que nous n'essayons pas de nous en prendre à qui que ce soit, mais nous vous encourageons certainement à redresser la situation financière du pays.

Merci.

Le vice-président: Merci beaucoup.

We are now going to hear from our third group of witnesses who are from the Finance Department: Mr. Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch; Mr. Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division; and Mr. Ray Tallin.

Bonjour, messieurs. Je vous souhaite la bienvenue. Je devrais dire bienvenue encore une fois. Nous ne voulons rien négliger de ce que renferme le projet de loi C-21. Je vais donc vous demander de nous faire vos observations préliminaires, et nous vous poserons ensuite quelques questions.

M. Kevin Lynch (sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances): Merci, monsieur le président. Mon intervention sera très brève, car nous avons déjà présenté nos observations préliminaires.

Pour donner un aperçu général de la question, je dirai que toutes les recettes provenant de la taxe sur les produits et services, déductions faites des crédits et des remboursements de taxes, ainsi que le produit net résultant de la vente de sociétés d'État et des dons offerts à la Couronne, seront déposés dans un compte distinct appelé compte du service et de la réduction de la dette. Ces recettes serviront dans un premier temps à payer les intérêts sur la dette publique, et plus tard, à réduire la dette même.

C'est la principale fonction de la Loi sur le compte du service et de la réduction de la dette. Cette loi est une mesure législative complémentaire à la Loi sur le contrôle des dépenses, que votre comité est aussi chargé d'examiner.

them together go a long way towards providing assurance to Canadians that program spending will be controlled and revenues from a key taxation source, the goods and services tax, will go towards paying the interest on the public debt. Therefore, they will not be available, as some people might have feared, to increase spending and hence the ongoing tax and expenditure burden of Canadians.

Mr. Chairman, it's late in the day, and the minister has spoken on this at some length. So perhaps I'll cut off my introductory remarks here and answer questions from the committee. Thank you.

The Vice-Chairman: Thank you very much.

**Mr. Langdon:** Have we in fact ever seen a piece of legislation like this in the past that dedicates a particular source of taxation to a particular account that can only be spent for particular purposes? Is this something we've seen in Canada previously?

Mr. Lynch: Yes, it is, Mr. Langdon.

Mr. Langdon: Could you give us some examples?

Mr. Lynch: Certainly I will, and I want to ask Mr. DeVries to speak. In general, the concept is a specified purpose account, which has been used in various formulations in the past in Canada.

Mr. Peter DeVries (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): The most readily available example of course is the unemployment insurance program, whereby the revenues that are charged under that program go directly to finance the costs of that program. The various agricultural programs that are exempt under the spending control act are ones along the same lines. In fact, in the Public Accounts of Canada for last fiscal year there are 26 such accounts, where the revenues were earmarked for certain types of expenditures.

Mr. Langdon: So both the tax itself and the account into which the tax was to go could only be spent for a particular purpose?

Mr. DeVries: That's right. There is a particular purpose in the sense that there is accounting at the end of the day as to the revenues that went into that account or that were derived from that program and the expenditures out of that program. The major difference with respect to the debt servicing and reduction account and these other self-financing accounts of course is the fact that there is a mechanism within these self-financing accounts to ensure over time that the account is in a balanced position.

Mr. Langdon: So you're telling me that each of the 26 you're talking about is self-financing?

Mr. DeVries: They have provisions in the sense that the revenues are to be earmarked for certain types of expenditures. In time, depending upon the type of account it is, there is a mechanism to bring the account into balance.

[Traduction]

Cela est évident. Ensemble, ces deux lois donnent aux Canadiens l'assurance que les dépenses de programmes seront contrôlées et que les recettes provenant d'une source fiscale particulière, la taxe sur les produits et services, seront affectées aux intérêts sur la dette publique. Par conséquent, elles ne pourront pas servir, comme certains auraient pu le craindre, à augmenter les dépenses, et ainsi, le fardeau des taxes et des dépenses pour les Canadiens.

Monsieur le président, il est déjà tard, et le ministre a déjà parlé de tout cela. Je vais donc m'en tenir à cela dans mes observations préliminaires et répondre aux questions des membres du comité. Merci.

Le vice-président: Merci beaucoup.

M. Langdon: Y a-t-il déjà eu des lois de ce genre, par le passé, qui affectaient le produit d'une taxe précise à un compte particulier, qui ne pouvait être consacré qu'à des fins bien particulières? A-t-on déjà adopté de telles lois au Canada par le passé?

M. Lynch: Oui, monsieur Langdon.

M. Langdon: Pouvez-vous me donner quelques exemples?

M. Lynch: Bien sûr, et là-dessus, je cède la parole à M. DeVries. D'une manière générale, il s'agit d'un compte à fins spécifiques, idée que l'on a appliquée de diverses façons au Canada par le passé.

M. Peter DeVries (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances): Le premier exemple qui vient à l'esprit, évidemment, c'est le programme de l'assurance-chômage dont les recettes sont affectées directement aux coûts du programme. Les divers programmes agricoles qui sont exemptés en vertu de la Loi sur le contrôle des dépenses fonctionnent à peu près de la même façon. En fait, au cours du dernier exercice, dans les comptes publics du Canada, il y avait 26 comptes de ce genre dont les recettes étaient affectées à certains genres de dépenses.

M. Langdon: Donc, le produit de la taxe versé aux comptes en question ne pouvait être affecté qu'à une fin bien particulière?

M. DeVries: C'est juste. Il y a un but particulier, si vous voulez, parce qu'en bout de course, on fait le bilan des recettes qui ont été déposées dans ce compte ou que le programme a générées, ainsi que des dépenses du programme. La principale différence entre le compte du service et de la réduction de la dette et ces autres comptes autofinancés, évidemment, c'est que dans le contexte de ces comptes, on a prévu un mécanisme destiné à faire en sorte que le compte soit toujours équilibré.

M. Langdon: Ces 26 comptes s'autofinancent, c'est bien cela?

M. DeVries: Ils comportent des dispositions qui stipulent que les recettes sont réservées à un certain genre de dépenses. Selon le genre de compte, il y a aussi un mécanisme qui est prévu pour équilibrer le compte de temps à autres.

• 1700

M. Langdon: Sous cet aspect, il y a donc une différence.

Mr. Langdon: So in that sense this does represent a departure.

Mr. DeVries: In that sense there is a departure.

Mr. Langdon: Would it be consistent with current practice in that case for one to say...? We are obviously talking extremely hypothetically here. Would it be reasonable for one to say that if one reached a position where GST contributions were such as to exceed the debt service and reduction requirement the GST would be reduced? Is this the implication of what you said?

Mr. DeVries: As you said, that is a hypothetical type of question. There is no mechanism in the current act to allow for that.

The Vice-Chairman: [Inaudible-Editor].

Mr. Langdon: It certainly is not. Perhaps a century or two.

I am interested in another factor, which I would like to raise with you. In the budget this year, the reality as I saw it is quite interesting in terms of different revenue sources. Virtually every revenue source I can think of, with the exception of the GST, was below anticipated levels. It was certainly true for income tax; it was certainly true for corporation tax. It was not true for the GST. The GST was basically on track.

What that tells a simple guy who has done a little bit of arithmetic in the past is if we had achieved the levels of economic growth that had been projected by the government in the past budget and therefore had reached the levels of income tax we would have expected and the levels of corporation tax we would have expected, the level of GST would have been significantly above what had been anticipated. Is that a fair conclusion?

Mr. Lynch: Mr. Langdon, that is an excellent question because one of the major economic and fiscal changes affecting the deficit has been the shortfall in revenues, in particular the corporate income tax side, which is down very substantially, and the personal income tax side, which is down substantially, and you raise the issue of why the GST is roughly on track.

The point I would make is gross domestic product, nominal income in the economy, is substantially lower than what was forecast to be the case for the fiscal year 1991–92. We spent some time ourselves asking why the GST was not running under our predictions, given the fact the economy was running, particularly in nominal terms, under our predictions and personal expenditure is running substantially below what one had thought, which is consistent with the fact that the economic growth was not as strong in real terms as had been forecast in the February 1991 budget.

Two components that are taxed under the GST were not taxed before and do not fall necessarily into either the corporate or the personal. They were actually running ahead of what had been expected for those tax bases in the February

[Translation]

M. DeVries: Oui, en effet.

M. Langdon: Pourrait-on dire que c'est fidèle à la pratique courante...? Ce que je vais vous demander est évidemment hautement hypothétique. Pourrait-on supposer que, si jamais les recettes de la TPS dépassaient ce qui est requis pour couvrir le service et la réduction de la dette, la TPS puisse être réduite? Est-ce ce que vous laissez sous-entendre?

M. DeVries: Comme vous l'avez dit, c'est une question hautement hypothétique. La loi ne prévoit rien à cet égard à l'heure actuelle.

Le vice-président: [Inaudible-Éditeur].

M. Langdon: Sûrement pas. Peut-être un siècle ou deux.

Il y a un autre aspect qui m'intéresse particulièrement, et que je voudrais soulever. Dans le budget de cette année, la réalité que j'ai constatée soulève des questions particulièrement intéressantes à propos des différentes sources de revenu. À l'exception de la TPS, presque toutes les sources de revenu auxquelles je peux penser ont rapporté moins que ce que l'on prévoyait. L'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les revenus des sociétés en sont des exemples probants. Mais les prévisions pour ce qui est de la TPS se sont révélées assez justes.

Ce que cela révèle à un simple Canadien qui a déjà fait un peu de mathématiques, c'est que si la croissance économique avait été à la hauteur de ce que le gouvernement avait prévu dans son dernier budget, et s'il avait perçu par conséquent autant d'impôts que prévu sur les revenus des particuliers et des sociétés, la TPS aurait rapporté beaucoup plus. Cette conclusion vous paraît-elle juste?

M. Lynch: Monsieur Langdon, c'est une excellente question, car l'un des principaux facteurs économiques et fiscaux qui ont nui à la réduction du déficit a précisément été le manque à gagner fiscal considérable, tant du côté des sociétés que du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers, et vous demandez pourquoi les prévisions ont été plutôt justes en ce qui a trait à la TPS

L'un des principaux facteurs, c'est que le produit intérieur brut, la mesure du produit de l'économie, est beaucoup plus faible que ce que l'on avait prévu pour l'exercice 1991–1992. Nous nous sommes demandés, nous aussi, pourquoi les recettes de la TPS n'étaient pas inférieures à nos prévisions, compte tenu que la croissance économique n'était pas aussi forte que nous l'avions prévu et que les dépenses de consommation étaient bien en deçà de ce que l'on aurait pu penser, ce qui était logique puisque la croissance économique n'était pas aussi forte en termes réels que ce que l'on avait prévu dans le budget de février 1991.

Il y a deux éléments qui n'étaient pas taxés et qui sont aujourd'hui assujettis à la TPS, et qui n'entrent pas forcément dans les impôts prélevés auprès des sociétés ou des particuliers. Les revenus provenant de ces deux éléments ont

1991 budget. They are essentially on imports, which were higher than expected. We tax those now. They were not largely taxed under the FST. Secondly, residential expenditures. There was a very strong rebound in the housing market in the second half of 1991 that comes under the GST.

So if you take the GST tax base, in fact it turned out to be—

Mr. Langdon: Sorry. How does residential come under the GST?

• 1705

Mr. Lynch: Is that residential construction?

Mr. Langdon: Oh, you're talking about new houses in this case. So you're talking about—

Mr. Lynch: Residential construction, exactly. So you add it up. If you take the three components of the GST tax base, for instance—the personal expenditure, imports and residential construction—the GST base was pretty close to what the February 1991 budget had suggested. In fact, it was much closer than what the level of the GDP turned out to be relative to the forecast.

In some ways, ex post facto, that provides some support to the view many of the proponents the GST had—if, when you put a taxation at the final level, it tends to be less volatile than if you put a level of taxation at intermediate levels, as was the FST, or in the case of corporate or personal income taxation. Certainly our experience for the first year has been that it's less volatile than the overall economy.

Just breaking through this in a purely *ex post*, mechanical way is the fact that two key components taxed were actually higher than expected, imports and residential construction. They tended to offset unexpected weakness in personal expenditure.

Mr. Langdon: That's interesting. Does that mean you feel confident that your projections for this year are going to be accurate for GST revenues? Are you not concerned that the experience of this past year could have been interpreted another way, that had the gross domestic product increased at levels anticipated in last year's budget, those levels of GST revenue would also have been significantly higher?

One could make the argument that higher GDP would also have meant higher levels of imports and probably even higher levels of new home construction.

Mr. DeVries: Maybe I'll just add one point to what Kevin just said. The weakness in the economy that we observed over 1991 from what we were forecasting at the time of the budget was primarily in two sectors, the export sector and the investment sector, business investment.

Mr. Langdon: You mentioned consumer expenditure as well.

#### [Traduction]

dépassé en réalité ce qui avait été prévu dans le budget de février 1991. Il s'agit essentiellement de la TPS prélevée sur les importations, qui a rapporté plus que prévu. Les importations sont aujourd'hui taxées, ce qui n'était pas le cas à l'époque de la TVF Le deuxième élément, ce sont les dépenses résidentielles. Il y a eu une reprise très forte dans le domaine de l'habitation au cours du deuxième semestre de 1991, et ces habitations sont assujetties à la TPS.

L'assiette de la TPS a donc été en réalité...

**M. Langdon:** Je m'excuse. En quoi la TPS s'applique-t-elle aux habitations?

M. Lynch: Vous parlez de la construction résidentielle?

M. Langdon: Oh, des maisons neuves! Il s'agit donc. . .

M. Lynch: De la construction résidentielle, exactement. Tout cela s'ajoute donc. Si l'on considère les trois éléments composant l'assiette de la TPS, par exemple—les dépenses de consommation, les importations et la construction résidentielle—l'assiette de la TPS a été assez près de ce que l'on prévoyait dans le budget de février 1991. En réalité, les prévisions relatives aux recettes de la TPS ont été beaucoup plus précises que celles concernant le PIB.

Dans un certain sens, après coup, cela démontre que de nombreuses personnes qui appuyaient la TPS avaient raison de dire que la taxe imposée au dernier niveau a moins tendance à être volatile qu'une taxe au niveau intermédiaire, comme dans le cas de la TVF ou dans celui de l'impôt sur le revenu des sociétés ou des particuliers. C'est sûrement ce que nous avons pu constater au cours de la première année, en tout cas. Les recettes générées par la TPS ont été moins volatiles que l'ensemble de l'économie.

Après coup, nous devons constater que deux éléments clés qui ont été taxés ont rapporté davantage que prévu: les importations et la construction résidentielle. Ils ont compensé, en quelque sorte, la faiblesse inattendue des dépenses des particuliers.

M. Langdon: C'est intéressant. Cela veut-il dire que vous pensez que vos prévisions seront justes cette année pour ce qui est des recettes de la TPS? Cela ne vous préoccupe-t-il pas de savoir que l'on aurait pu interpréter la chose d'une autre façon, à savoir que si le produit intérieur brut avait augmenté comme il était prévu dans le budget de l'année dernière, les recettes provenant de la TPS auraient aussi été beaucoup plus élevées?

On pourrait aussi ajouter que si le PIB avait augmenté davantage, cela aurait probablement aussi contribué à accroître d'autant les importations et la construction de maisons neuves.

M. DeVries: J'ai aussi une précision à ajouter à ce que Kevin vient tout juste de dire. L'écart par rapport à ce que nous prévoyions au moment du budget en 1991 est principalement dû à la faiblesse dans deux secteurs, celui des exportations et celui de l'investissement, de l'investissement de la part des entreprises.

M. Langdon: Vous avez aussi mentionné les dépenses de consommation.

Mr. DeVries: Consumer expenditure as well, but if you add in on the consumer expenditure side new residential construction, which basically is a consumer expenditure type of item, then on that basis, the tax base underlying the GST was relatively unchanged.

The weakness in the economy primarily resulted from lower than expected activity on the export side and on the investment side. Neither exports nor investment are taxed under the GST.

If economic activity were to have been as forecast at the time of the February budget, assuming our levels of investment and exports would have been at the same levels as forecast in the February budget, that would not have had a direct impact on the GST. It could have had an indirect impact on the GST in the sense that then people's income would have been higher than they turned out to be for 1991. That, in turn, would've given them more disposable income to spend. They would've spent it on other types of consumer products that would be subject to the GST.

Mr. Lynch: To put it another way, your question fundamentally is whether there is expected tax elasticity on the GST more or less in line with what we had thought in the February 1991 budget. The answer is yes.

GDP was different but GST was the same, and the reason for this is the fact that the tax base for GST was roughly at what we expected and GST revenues were roughly at what we expected.

That tells us that from our experience to date, there's no reason to change our expected tax elasticity. So on the data we have to date, we have no evidence of a tax elasticity different from that with which we forecast in the February 1991 budget.

Mr. Langdon: That's a useful explanation, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: Madam Marleau wants to get her question through—

• 1710

Mr. Langdon: It's not something I want to pursue a great deal further. You have settled the two points I was especially interested in raising. I think Mr. Gray had originally wanted to have this session, so I am quite pleased to—

The Vice-Chairman: Thank you very much, Mr. Langdon. Madame Marleau, c'est à votre tour.

Mrs. Marleau: I listened to your brilliant explanations as to why the GST was on target and I thought to myself, my goodness, are these bureaucrats or politicians? I'm sorry, but I am very sceptical about some of your answers. I sat through the whole GST debate. I have a lot of respect for the past chairman of the finance committee, and it was certainly his opinion that the GST would be a cash cow that would bring in tons of money. The experience other countries had when they implemented a GST certainly proved that.

[Translation]

M. DeVries: Oui, les dépenses de consommation, mais si on ajoute les dépenses liées à la construction résidentielle, que l'on peut aussi considérer comme des dépenses de consommation, l'assiette fiscale de la TPS n'a pas tellement varié.

La faiblesse de l'économie est principalement le résultat d'une activité plus faible que prévu dans les domaines de l'exportation et de l'investissement. Mais la TPS ne s'applique ni aux exportations ni aux investissements.

Si l'activité économique avait été comme on l'avait prévue dans le budget de février, en supposant que les investissements et les exportations auraient eux aussi été au même niveau que prévu dans le budget, cela n'aurait eu aucune incidence directe sur les recettes de la TPS. Il aurait toutefois pu y avoir un effet indirect, car les revenus des particuliers auraient alors été plus élevés qu'ils ne l'ont été en 1991. Ils auraient ainsi eu davantage d'argent à dépenser, un revenu disponible plus élevé qu'ils auraient dépensé pour d'autres genres de produits de consommation assujettis à la TPS.

M. Lynch: En d'autres mots, vous demandez si la fourchette dans laquelle les revenus de la TPS ont évolué se rapproche de ce que nous avions prévu dans le budget de février 1991. La réponse est oui.

Les prévisions étaient erronées pour le PIB, mais pas pour la TPS, et cela est dû au fait que les recettes que l'on a perçues ont correspondu à peu près à l'assiette que nous avions prévue pour la TPS.

Les résultats de l'année dernière démontrent qu'il n'y a aucune raison de modifier la façon dont nous faisons nos prévisions. Donc, partant des chiffres que nous avons recueillis jusqu'à maintenant, rien n'indique que nos prévisions devraient être différentes de celles que nous avons établies dans le budget de février 1991.

M. Langdon: C'est une explication utile, monsieur le président.

Le vice-président: M<sup>me</sup> Marleau a une question à poser. . .

M. Langdon: Je n'ai pas l'intention de m'étendre sur le sujet. Vous avez répondu aux deux questions qu'il m'intéressait particulièrement de soulever. Je pense que M. Gray voulait particulièrement qu'on en discute. Je suis donc très heureux d'avoir pu...

Le vice-président: Merci infiniment, monsieur Langdon.

Mrs. Marleau, it is your turn.

Mme Marleau: J'ai écouté les brillantes raisons que vous avez données pour expliquer que les recettes générées par la TPS correspondent à l'objectif fixé, et je me disais: mon Dieu, avons-nous affaire à des fonctionnaires ou à des politiciens? Je m'excuse, mais je dois vous dire que je suis très sceptique à l'égard de certaines de vos réponses. J'ai participé à tout le débat qui a entouré la TPS. J'ai beaucoup de respect pour l'ancien président du Comité des finances, et il était d'avis que la TPS serait une vache à lait qui rapporterait des tonnes d'argent. C'est d'ailleurs ce que démontre l'expérience d'autres pays qui ont instauré une taxe comme la TPS.

Even though you tell us you have recaptured some of the moneys on imports and on new housing construction, the level of consumer spending and consumer confidence is so low that one has to wonder whether you had actually projected this kind of recession and this lack of consumer spending to come up with these figures, or whether someone somewhere thought this would bring in an awful lot more money than was projected, which might come in handy in terms of the deficit.

That's not really what we are here to question. We are here to question Bill C-21, the debt servicing and reduction account act. I have to ask you, since when does the Department of Finance need an act to create an account?

**Mr. DeVries:** Each of the accounts I referred to is established by an act. Each of the 26 accounts set up as self-financing accounts or as consolidated is known as—

Mrs. Marleau: Yes, but since when do you need to set up an account to service the debt or the deficit?

Mr. DeVries: In this case the government has decided to set up an account to ensure that the funds or revenues from GST as well as from these other sources will actually go into servicing the debt.

Mrs. Marleau: But isn't it a known fact that any amounts of money collected by the federal government inevitably end up either servicing the debt or the deficit or the difference between the two, what you bring in and what goes out. Basically, you end up with a deficit because what you bring in isn't quite enough. Is this not just a smoke-and-mirrors sort of exercise to say that by the way, taxpayer, every dollar you pay is going into this account? Does it matter whether you put it in this pocket or that pocket? In the end, if you don't bring in enough, you are still going to have a deficit and you are still going to have a debt, and it's going to keep increasing. Setting up a separate account for it isn't going to change anything. Why these shenanigans?

All tax dollars come in to service government operations, be they debt servicing or whatever. They are all government expenditures. When you own your home and have a mortgage, it doesn't matter whether you set it up in an account over here and put all the money you make from this job into this account. It really doesn't change your overall economic results in the end.

Mr. Lynch: In a question before, you raised the same concerns that many did during the GST debate that the GST would generate much greater revenues than anyone thought. A subsidiary part of those concerns at the time was the fact that such tax revenue, rather than being available and used to reduce the deficit and pay the debt service, because of the concerns about debt and debt servicing, would in fact be used to generate new programs that would have a momentum and a dynamic of their own and would worsen the fiscal burden and problems in the future for Canadians.

# [Traduction]

Même si vous nous dites avoir récupéré passablement d'argent grâce aux importations et à la construction de maisons neuves, les dépenses de consommation et la confiance du consommateur sont si faibles qu'on est en droit de se demander si vous aviez en réalité prévu ce genre de récession et cette absence de consommation pour arriver à de tels chiffres, ou si quelqu'un, quelque part, avait pensé que cette taxe rapporterait énormément plus d'argent que prévu, ce qui pourrait être bien utile pour réduire le déficit.

Mais là n'est pas vraiment la question. Nous sommes ici aujourd'hui pour examiner le projet de loi C-21, Loi sur le compte de service et de réduction de la dette. Je dois vous demander depuis quand le ministère des Finances a besoin d'une loi pour créer un compte.

**M. DeVries:** Chacun des comptes auxquels j'ai fait allusion est établi par une loi. Chacun des 26 comptes autofinancés sont désignés comme étant. . .

**Mme Marleau:** Oui, mais depuis quand avez-vous besoin d'établir un compte pour assurer le service de la dette ou du déficit?

M. DeVries: Dans ce cas particulier, le gouvernement a jugé bon d'établir un compte pour assurer que les recettes provenant de la TPS ainsi que de ces autres sources seront vraiment affectées au service de la dette.

Mme Marleau: Mais, en pratique, n'est-il pas reconnu que tout l'argent que perçoit le gouvernement fédéral aboutit inévitablement au service de la dette ou du déficit, ou la différence entre les deux, la différences entre les recettes et les déboursés? Fondamentalement, s'il y a un déficit, c'est parce que les recettes ne sont pas tout à fait suffisantes. N'est-ce pas simplement de la poudre aux yeux que de dire ainsi au contribuable que chaque dollar qu'il verse se retrouve dans ce compte? Qu'on le mette dans la poche gauche ou dans la poche droite, cela a-t-il vraiment de l'importance? En bout de course, si les recettes sont insuffisantes, on se retrouvera toujours dans une situation déficitaire, et il y aura toujours une dette qui ne cessera d'augmenter. Établir un compte distinct à cette fin n'y changera absolument rien. Pourquoi tous ces mic macs?

Toutes les recettes fiscales servent à financer les opérations du gouvernement, qu'il s'agisse du service de la dette ou de quelque autre aspect. Ce sont toutes des dépenses gouvernementales. Quand on possède une maison et que l'on a une hypothèque à payer, peu importe que l'on établisse un compte ici ou là, et que l'on verse tous les revenus de son emploi dans ce compte. Le résultat est le même en bout de course.

M. Lynch: Vous avez soulevé la même inquiétude que bien des gens ont soulevée au cours du débat sur la TPS, à savoir que cette taxe générerait des recettes beaucoup plus importantes que l'on pourrait prévoir. Au nombre des inquiétudes qui étaient manifestées à ce moment-là, il y avait la crainte que ces recettes fiscales, plutôt que d'être utilisées pour réduire le déficit et assurer le service de la dette, puissent servir à créer de nouveaux programmes, ce qui ne contribuerait qu'à alourdir le fardeau fiscal et à empirer les difficultés pour les Canadiens à l'avenir.

[Translation]

• 1715

There are two things in the two acts before you today. We do have consolidated accounts but we also have specified purpose accounts, and this is one of those. It's the 27th, if you will. It says quite clearly, and the Auditor General will audit this and verify it, that these are the net GST revenues—net of credits, of crown corporation sales and of gifts from the average Canadian. So that Canadians can see money in and an expenditure out, that will be matched with debt servicing revenue.

Mrs. Marleau: But it doesn't matter what accounting system you use, you still end up with the same bottom line. Setting up a separate account doesn't prevent the government from setting up a FEDNOR, some kind of an economic development agency somewhere else. It does not preclude them from doing that, nor perhaps should they be stopped from doing it.

So what I'm suggesting is that this does not change the end results. If you spend more than you take in you will have a deficit, no matter where you place your money. If you create lots of new programs without getting rid of some of the old ones, you will have an even bigger deficit. If interest rates vary...it all comes down to the same thing. To mislead Canadians into actually believing that there will be some magic because you've created an account, I think is just that—misleading.

Mr. Lynch: I have two comments on that. One is concerned about many things in the process of fiscal consolidation—trying to get the deficit and the debt under control. What one is trying to deal with in the two acts before you, and I think the two have to be looked at jointly, is to try to put a limit on the amount of program spending in the country and to provide assurance that spending will not rise above that, that one will have to reallocate to stay within that.

As well, one must provide a clear accounting. Most accountants and accounting things don't like one big pot of expenditures and one big pot of revenues. They'd like to have some allocation within that so that there's transparency and people have a sense of priorities and where the money is going, and this account provides that. Money comes in and it's audited and available to be seen. . .how it matches up against money that goes out, which is the debt servicing.

Mrs. Marleau: This is all well and good. It all sounds good but it's all political shenanigans, as I keep saying. When you go back to the Auditor General's reports and you try to compare year over year—and the Auditor General has stated this himself—everyone has used creative accounting and you really cannot follow the amounts of moneys that have been spent in certain areas over a certain number of years.

Il y a deux choses dans les deux projets de loi que vous examinez aujourd'hui. Ce sont des comptes consolidés, mais aussi des comptes qui ont une fin précise, et c'est l'un d'entre eux. C'est le 27e compte de ce genre, si vous voulez. On dit très clairement, et le vérificateur général sera chargé d'en vérifier l'exécution, que ce compte renferme les recettes nettes provenant de la TPS—après déduction des crédits, des ventes de sociétés d'État et des dons provenant de citoyens canadiens. Les Canadiens auront ainsi un bilan des recettes et des dépenses, et pourront constater que la différence a été appliquée au service de la dette.

Mme Marleau: Mais, peu importe la méthode comptable que l'on utilise, le résultat sera toujours le même. Établir un compte distinct n'empêche pas le gouvernement de créer un organisme comme FEDNOR, une quelconque agence de développement économique quelque part ailleurs. Cela ne l'empêche pas de le faire, et c'est peut-être bien ainsi.

Ce que je dis, donc, c'est que cela ne change rien. Si le gouvernement dépense davantage que les recettes qu'il perçoit, il aura toujours un déficit, quelle que soit la façon dont il répartit l'argent. Et s'il crée de nombreux nouveaux programmes sans éliminer un certain nombre des anciens programmes, le déficit n'en sera que plus grand. Si les taux d'intérêt fluctuent. . . c'est du pareil au même. Faire croire aux Canadiens que créer un compte particulier aura quelque effet magique, c'est tout simplement chercher à les berner.

M. Lynch: J'ai deux observations à faire là-dessus. Ma première observation porte sur bien des aspects du processus de consolidation fiscale—chercher à contrôler le déficit et la dette. Ce que l'on cherche à faire dans les deux projets de loi dont vous avez entrepris l'examen, et je pense qu'il faut les examiner ensemble, c'est imposer une limite aux dépenses de programmes au pays et donner l'assurance que les dépenses n'excéderont pas cette limite, qu'il faudra procéder à des réaffectations pour la respecter.

Il faut aussi prévoir une comptabilité qui soit claire. La plupart des comptables n'aiment pas présenter les choses uniquement comme un grand ensemble de dépenses et un autre grand ensemble de recettes. Ils veulent que les dépenses soient réparties par poste, de manière à assurer une certaine transparence et à ce que les gens sachent où sont les priorités et où va l'argent, et c'est ce que fait ce compte. L'argent est versé dans le compte, tout est contrôlé et tout est vérifiable. . On peut faire le rapport entre les recettes et les dépenses, et constater que la différence est affectée au service de la dette.

Mme Marleau: Tout cela est bien beau. Ça paraît bien, comme cela, mais ce n'est que de la poudre aux yeux, des affaires de politiciens, comme je le répète sans cesse. Il n'y a qu'à relire les rapports du vérificateur général et à comparer l'évolution des choses d'une année à l'autre pour constater—comme l'a dit lui-même le vérificateur général—que chacun a appliqué des méthodes comptables créatives et qu'il est vraiment impossible de suivre la piste de certaines sommes d'argent qui ont été dépensées dans certains domaines sur un certain nombre d'années.

It's all been massaged and the methods of accounting have been changed, so that the trail is very difficult. It's all been done very honestly and all of the rest of it, but when you change the way you put things out, a simple person such as myself, and even the Auditor General, has a very difficult time: How much money was spent in this program over this many years? Even you can't deny that. That statement has been made by the Auditor General and I asked those questions the other night.

Is this just another way of playing games? I would like to believe that it's a legitimate account, but what purpose does it serve except a political one? If that's what you want to do, I suppose...but it really doesn't change the bottom line: If we spend too much, we have a deficit.

Mr. DeVries: You're right, it does not change the bottom line. What we're trying to do with this account is to ensure that the moneys do go to reduce the deficit, do go to pay the interest on the public debt—

Mrs. Marleau: But they do anyway.

Mr. DeVries: —but are not used to finance new program spending.

**Mrs. Marleau:** I know, but any new program has to be financed some way, whether it comes from GST, income tax, user fees or whatever. To say that these revenues will go there, that is fine. But what happens if the deficit is much larger? It doesn't change.

Mr. DeVries: The commitment by the government is to ensure that no GST revenues will go to finance new program spending.

Mrs. Marleau: But GST revenues amount to \$16 billion and all of the program spending is much higher than that.

Mr. DeVries: But what makes this work is the spending control act, which puts a discrete cap on the level of program spending in each year, which means that there are more—

Mrs. Marleau: That's right but it is not enforceable, so again—

Mr. DeVries: But the government will be accountable for that bill.

Mrs. Marleau: The government is always accountable to the taxpayers of Canada, despite what you have written down here.

• 172

**Mr. DeVries:** If there are higher revenues from the GST than are forecast, with the spending control act those GST revenues cannot go to finance new program spending or higher program spending without a change in the legislation.

Mrs. Marleau: It doesn't change things. I'm not going to argue with you. I'm saying it all sounds very good, but it's a political game. The only way to really control debt and deficit is to have more responsible spending. Creating more jobs and having a healthier economy would also help increase revenues.

[Traduction]

Tout a été ressassé, et les méthodes comptables ont changé. Il est donc très difficile de suivre la piste. Tout cela a été fait avec la plus grande honnêteté du monde, et tout le reste, mais quand les méthodes comptables changent constamment, comment voulez-vous qu'une simple personne comme moi puisse s'y retrouver...? Et même le vérificateur général. Combien d'argent a-t-on consacré à ce programme sur tant d'années? Même vous ne pouvez nier cette réalité. Cette déclaration vient de la bouche même du vérificateur général, et j'ai posé ces questions l'autre soir.

Est-ce tout simplement une autre façon d'arriver à ses fins? Je voudrais bien croire qu'il s'agit d'un compte légitime, mais quel autre but a-t-il qu'un but politique? Si c'est là votre jeu, je suppose... mais cela ne change rien à la réalité: si nous dépensons trop, nous nous retrouvons avec un déficit.

M. DeVries: Vous avez raison, cela ne change rien au résultat. L'objectif de ce compte, c'est de faire en sorte que le produit de la TPS soit affecté à la réduction du déficit, au paiement des intérêts sur la dette publique. . .

Mme Marleau: Mais c'est le cas, de toute façon.

**M. DeVries:** . . . mais qu'il ne serve pas à financer de nouveaux programmes.

Mme Marleau: Je sais, mais tout nouveau programme doit être financé d'une façon ou d'une autre, que ce soit au moyen de la TPS, de l'impôt, de frais d'utilisation... Dire ainsi que ces recettes seront affectées à la dette, c'est très bien, mais qu'arrive-t-il si le déficit est beaucoup plus élevé? Rien ne bouge.

M. DeVries: Le gouvernement s'est engagé à ce qu'aucune partie des recettes provenant de la TPS ne soit utilisée pour financer de nouveaux programmes.

Mme Marleau: Mais les recettes de la TPS sont de l'ordre de 16 milliards de dollars, et l'ensemble des dépenses de programmes dépasse cela de beaucoup.

**M.** DeVries: C'est justement là qu'intervient la Loi sur le contrôle des dépenses, qui impose une limite discrète sur les dépenses de programmes chaque année, ce qui signifie qu'il y a plus. . .

Mme Marleau: C'est juste, mais c'est inapplicable. Alors, encore une fois. . .

M. DeVries: Mais le gouvernement devra rendre compte de l'application de ce projet de loi.

Mme Marleau: Oui, le gouvernement doit toujours rendre compte aux contribuables du Canada, malgré ce qui est écrit ici.

M. DeVries: Si les recettes provenant de la TPS sont plus élevées que prévu, grâce à la Loi sur le contrôle des dépenses, ces recettes excédentaires ne pourront pas servir à financer de nouveaux programmes ou des dépenses excédentaires sans qu'une modification soit apportée à la loi.

Mme Marleau: Cela ne change rien à la réalité. Je n'ai pas l'intention d'argumenter avec vous là-dessus. Je dis seulement que cela paraît bien, mais que ce n'est qu'un petit jeu politique. La seule façon de vraiment parvenir à contrôler la dette et le déficit, c'est de dépenser d'une manière plus responsable. Créer davantage d'emplois et faire en sorte que l'économie soit plus saine contribueraient aussi à augmenter les revenus.

I just don't like what we're doing with taxpayers and with the people of Canada. The government is responsible to the people of Canada, no matter what it says or does. In the end it will answer to the people. If this makes them feel better, so be it.

The Vice-Chairman: In any private company, if I'm getting 25 types of receivables, I may decide one day to take 3 of them and appoint them to something very specific.

Mrs. Marleau: Certainly.

The Vice-Chairman: We've got payables and receivables. Now we're saying we will apply the receivables that come from the surplus of selling crown corporations—surplus in terms of the normal revenue of the GST—in a very specific way. We won't let it go into the general account.

Mr. Langdon: That's not what the bill says.

The Vice-Chairman: What does it say?

Mr. Langdon: It says all GST revenues will be put in that direction. Is that not the case?

Mr. DeVries: That is the gross GST revenues, net of the applicable rebates.

Mr. Langdon: Yes, that's it.

Mr. DeVries: It's not the incremental.

Mr. Langdon: So it's not anything in excess.

Mr. DeVries: No, it's the GST revenues that are reported in the public accounts.

Mrs. Marleau: I've worked in the accounting field for a long time. There are all kinds of creative accounting. You can do all sorts of things. You can open all kinds of accounts. You can go to any business, and they'll tell you it's the bottom line in the end. You can dress it up whichever way you want to go. If you're in business and you're spending more than you're taking in, you're going to go broke.

Mr. Lynch: Mr. Chairman, you did express your concern about the deficit and the debt and the need to get them under control. One aspect of that in fact is to ensure one meets the spending line that's implicit in the path for fiscal consolidation. This says that in combination any incremental surprises on the GST revenue side are not available to go towards incremental spending. They're only available to go towards the deficit and the debt.

Mrs. Marleau: If you create a new program and it increases the deficit, then automatically this money goes to pay the deficit. Do you understand what I'm saying? If you set up a new program and you increase the deficit, you also increase the debt. These moneys are going solely to fund the deficit and the debt. What have you changed?

Mr. Lynch: If you take the two together, you can't set up a new program that in fact causes you to spend more than the spending control act limits. That is in fact your ceiling limit on spending.

# [Translation]

Je n'aime tout simplement pas la façon dont on traite les contribuables et la population du Canada. Le gouvernement est responsable devant la population du Canada, quoi qu'il dise et quoi qu'il fasse. En bout de course, il en répondra au peuple. Si cela le rassure, qu'il en soit ainsi.

Le vice-président: Dans une société du secteur privé, si j'ai 25 genres de comptes débiteurs différents, je peux très bien décider, un beau jour, d'en affecter trois à une fin bien précise.

Mme Marleau: Assurément.

Le vice-président: Nous avons des comptes créditeurs et des comptes débiteurs. Aujourd'hui, nous avons décidé d'appliquer les sommes d'argent résultant de l'excédent de la vente de sociétés d'État—l'excédent des recettes normales de la TPS—à une fin bien particulière. Nous ne permettrons pas qu'elles soient versées au Trésor.

M. Langdon: Ce n'est pas ce que l'on dit dans le projet de loi.

Le vice-président: Qu'est-ce que l'on dit dans le projet de loi?

M. Langdon: Que toutes les recettes provenant de la TPS seront affectées au déficit et à la dette. Est-ce bien cela?

M. DeVries: Les recette brutes de la TPS, après déduction des remboursements applicables.

M. Langdon: Oui, c'est cela.

M. DeVries: Ce n'est pas l'excédent.

M. Langdon: Non, absolument pas.

**M. DeVries:** Ce sont les recettes de la TPS inscrites dans les comptes publics.

Mme Marleau: J'ai travaillé longtemps dans le domaine de la comptabilité. Il y a toutes sortes de méthodes comptables créatives. On peut faire bien des choses en comptabilité. On peut ouvrir toutes sortes de comptes. Vous pouvez poser la question à n'importe quel entrepreneur, et il vous le confirmera. On peut bien déguiser la réalité comme on voudra. Mais si on est en affaires, et que l'on dépense plus que l'on reçoit, ce sera la faillite.

M. Lynch: Monsieur le président, vous avez exprimé votre inquiétude au sujet du déficit et de la dette, ainsi que de la nécessité de parvenir à les contrôler. L'un des aspects qu'il est important de considérer, c'est de s'assurer que l'on respecte les limites de dépenses qui sont implicites dans la consolidation fiscale. Il est précisé qu'aucune recette additionnelle provenant de la TPS ne pourra être consacrée à des dépenses supplémentaires. Tout excédent ne pourra être affecté qu'au déficit et à la dette.

Mme Marleau: Si l'on crée un nouveau programme, et que, ce faisant, on accroît le déficit, cet argent va alors automatiquement à la réduction du déficit. Comprenez-vous ce que je dis? En créant un nouveau programme, on augmente le déficit, et, par conséquent, la dette. Cet argent n'est attribué qu'à la réduction du déficit et de la dette. Qu'y a-t-il de changé, en fait?

M. Lynch: Si l'on considère les deux lois ensemble, on ne peut établir un nouveau programme qui entraîne un dépassement des limites prévues dans la Loi sur le contrôle des dépenses. C'est là que se trouve le plafond imposé aux dépenses.

Mrs. Marleau: You can create a new program. If you discontinue spending somewhere else and if the new program spends even more, Bill C-56 does not have any real control over that. It doesn't change in the end. The only thing that will really make it work is the government's commitment to spending or to proper management of its finances. No bill will—this bill certainly will not—especially Bill C-21, which is an absolute farce.

Mr. Langdon: I have another question I'd like to pose. If there is an excess over what one anticipates from the GST and therefore there is more money available from the GST to pay for debt servicing—and of course debt servicing is vastly higher than the revenues that are being received from the GST—nobody's really talking about deficit reduction, at least in the present financial framework of the federal government.

• 1725

If that is the case, if there is more money from the GST available to pay for debt servicing, what happens to the money that is freed up, which otherwise would have been available to pay for that debt servicing?

Mr. Lynch: Mr. Langdon, you say there would not be deficit reduction, but in fact there would. Relative to the base case, you would be receiving more revenue than the numbers that were included in your fiscal framework for those years. If everything else were the same, if the public debt interest charges were the same, if you were at your spending control limit ceilings, if you couldn't spend—

Mr. Langdon: "If" you were at your spending control—

**Mr. Lynch:** —you couldn't spend any more of it, then dollar for dollar, it would result in a faster pace of deficit reduction than what you would have had without it.

If you were not at your spending control limits—you are quite right that they are ceilings. The government could do that, but it would then have to make its choice between the issue of what the fiscal target was running at.

Mr. Langdon: That's precisely the situation that exists now. I would argue very strongly that to have an expenditure control act is a meaningful public policy step. It's something that can have a disciplining effect on government. What I can't see is any value in this piece of legislation in front of us insofar as if you have more GST money, which permits you thereby to pay off some of your debt servicing that you would otherwise have had to use other money to pay off, you have freed up those resources. If you are at the expenditure control ceiling, it's true that you can't use those resources to spend any more, but you can go in there and create a new tax benefit program. You have those extra revenues that have been created because the GST is higher than you think.

[Traduction]

Mme Marleau: On peut créer un nouveau programme. Si l'on coupe les dépenses quelque part ailleurs, et que le nouveau programme contribue à augmenter encore davantage les dépenses, le projet de loi C-56 n'offre aucun contrôle réel là-dessus. Le résultat est le même en bout de course. Le seul élément qui fera vraiment fonctionner tout cela, c'est l'engagement du gouvernement à l'égard d'une meilleure gestion de ses dépenses et de ses finances. Aucun projet de loi ne sera efficace à cet égard—sûrement pas celui-là—et encore moins le projet de loi C-21, qui est une véritable farce.

M. Langdon: J'ai une autre question à poser. Si les recettes provenant de la TPS dépassent les prévisions et que la TPS génère par conséquent davantage d'argent pouvant être affecté au service de la dette—et, évidemment, le service de la dette est beaucoup plus élevé que les recettes que génère la TPS—personne ne parle vraiment de la réduction du déficit, en tout cas dans le programme actuel du gouvernement fédéral en matière de finances.

Cela étant, si la TPS génère davantage d'argent pour le service de la dette, qu'advient-il des sommes qui sont libérées, qu'il aurait autrement fallu affecter au service de la dette?

M. Lynch: Monsieur Langdon, vous dites que le déficit ne serait pas réduit, mais il le serait, en fait. Les recettes seraient en réalité supérieures à ce qui avait été prévu dans le cadre fiscal pour ces années. Si tout demeurait au même point, si les intérêts sur la dette publique demeuraient les mêmes, si l'on avait atteint les limites du contrôle des dépenses, si l'on ne pouvait dépenser...

 $M.\ Langdon:$  «Si» l'on avait atteint la limite du contrôle des dépenses. . .

**M.** Lynch: ...on ne pourrait pas dépenser cet argent. Cela permettrait alors de réduire plus rapidement le déficit que si l'on n'avait pas disposé de cet argent.

Si l'on n'avait pas atteint les limites du contrôle des dépenses... vous avez tout à fait raison: il y a en effet des plafonds qui sont fixés. Le gouvernement pourrait toujours dépenser davantage, mais ce serait alors un choix qu'il aurait à faire par rapport à l'objectif fiscal qui était prévu.

M. Langdon: C'est précisément la situation actuelle. Je serais le premier à soutenir qu'une loi sur le contrôle des dépenses est une étape importante dans le cadre de la politique publique. C'est une mesure qui peut donner un peu plus de discipline au gouvernement. Mais j'ai du mal à voir la valeur d'une telle mesure législative, qui permet, dans la mesure où la TPS rapporte davantage d'argent que prévu, de réduire en partie les sommes attribuées au service de la dette, qu'il aurait fallu autrement aller puiser ailleurs, grâce aux ressources qui sont libérées. Si l'on a atteint les limites que permet le contrôle des dépenses, il est vrai que l'on ne peut affecter ces ressources à d'autres dépenses, mais on a toujours le loisir de créer un nouveau programme d'avantages fiscaux. Les recettes supplémentaires le permettent, puisque la TPS a rapporté davantage que prévu.

I do not see this act imposing any discipline whatsoever, as long as you have an expenditure control act that doesn't itself also deal with tax expenditure. There is no guarantee whatsoever, even if you are at the expenditure limit, that this would lead to a reduction in the deficit. Am I right or have I missed something?

Mr. Lynch: This act in a sense links GST revenues and spending. Here before you are an expenditure control act and a debt servicing reduction act. One guarantees, in a sense, that spending can't be above the ceiling. Not only is it a ceiling, but it was the actual level of spending that was forecast in the February 1991 budget, now subtracting off the four programs it sets implicitly. It's not a number that was way above the spending levels at the time, picked to give a government a lot of leeway; in fact, it was the actual amount of program spending put out at that point in time. That is a pretty constraining ceiling to put in place. The GST debt reduction account takes the moneys from the debt reduction and says they have to be accounted for relative to public debt-servicing expenditures. So it links program spending, the control of discretionary program spending, and the GST revenues. The hypothetical case you raise-

• 1730

Mr. Langdon: With all due respect, after this budget, which came out this year, that case is not exactly hypothetical, but is exactly what this government did this year. We have a higher deficit than the government forecast last year, in part because the government decided to create some new tax benefits.

Mr. Lynch: With respect, I would argue that the deficit for 1992–93, as we spoke about last time, is now at \$27.5 billion, relative to \$24—

Mr. Langdon: Which is \$3.5 billion higher than it was expected to be

Mr. Lynch: Yes, and if you look at the reconciliation of the changes, revenues—because of lower personal and corporate income tax—were \$7.5 billion below what was expected because of the lower levels of nominal income in the economy, corporate profits were down by 58%, year by year, which is a prime factor, and public debt servicing charges were down by about \$3 billion from before, so there was a net increase between the two of about \$3.5 billion, as you indicated.

In putting that fiscal plan together, the government took two other steps. It cut spending by one billion dollars in 1992–93 and taxes by one billion dollars. The fiscal, bottom-line impact of those two measures, when taken together, was zero regarding the level of the deficit in 1992–93. At the end of the day we had a billion dollars less in spending and taxation.

# [Translation]

Cette loi n'impose aucune discipline, selon moi, car, en outre, la Loi sur le contrôle des dépenses ne prévoit rien au chapitre des dépenses fiscales. Rien ne garantit, même si l'on a atteint la limite permise des dépenses, que cela mènerait à une réduction du déficit. Ai-je raison? Ou est-ce que j'ai manqué quelque chose?

M. Lynch: Cette loi, en quelque sorte, lie les recettes de la TPS et les dépenses. Vous avez devant vous une loi sur le contrôle des dépenses et une loi sur le service et la réduction de la dette. La première assure que les dépenses ne peuvent dépasser la limite fixée. Et ce n'est pas seulement une limite, mais aussi le niveau des dépenses que l'on avait prévu dans le budget de février 1991, en soustrayant maintenant les quatre programmes qu'il établit d'une manière implicite. Ce n'était pas un chiffre que l'on avait retenu pour donner beaucoup de latitude au gouvernement, mais plutôt le montant réel des dépenses de programmes que l'on avait établi à ce moment-là. Il faut avouer que c'est un plafond plutôt contraignant à fixer. Dans les modalités du compte de la TPS affecté à la réduction de la dette, il est stipulé que les sommes affectées à la réduction de la dette doivent être inscrites au poste des dépenses du service de la dette. Le lien est donc établi entre les dépenses de programmes, le contrôle des dépenses de programmes discrétionnaires et les recettes provenant de la TPS. L'hypothèse que vous soulevez. . .

M. Langdon: Malgré tout le respect que je vous dois, après ce budget, ce n'est pas vraiment une hypothèse, mais précisément les résultats qu'a obtenus le présent gouvernement cette année. Le déficit est plus élevé que ne l'avait prévu le gouvernement l'année dernière, en partie parce qu'il a décidé de créer quelques nouveaux avantages fiscaux.

M. Lynch: Avec tout le respect que je vous dois, je vous ferai remarquer que le déficit de 1992–1993, comme nous en avons discuté la dernière fois, est maintenant établi à 27,5 milliards de dollars par rapport aux 24 milliards qui étaient prévus...

M. Langdon: Soit 3,5 milliards de plus qu'il était prévu.

M. Lynch: Oui, et si vous jetez un coup d'oeil aux modifications qui sont apportées, les recettes—à cause des recettes fiscales moindres qu'ont rapportées les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés—ont été de 7,5 milliards de dollars en deçà de ce qu'on avait prévu, en raison des revenus moindres qui ont été générés dans l'économie, de la réduction de 58 p. 100 des bénéfices des sociétés, d'une année à l'autre, ce qui est l'un des premiers facteurs, et le service de la dette publique a diminué d'environ 3 milliards de dollars, ce qui a donné une augmentation nette d'environ 3,5 milliards de dollars, comme vous l'avez mentionné.

En préparant sa planification fiscale, le gouvernement a pris deux autres mesures. Il a coupé les dépenses de 1 milliard de dollars en 1992-1993, ainsi que les impôts, qu'il a aussi réduits de 1 milliard de dollars. L'incidence fiscale de ces deux mesures est donc nulle pour ce qui est du déficit de 1992-1993. Au bout du compte, on avait réduit de 1 milliard de dollars les dépenses ainsi que les impôts.

Mr. Langdon: But that is not quite true. I hate to go back to what the group before you said, but you are surely demonstrating their point, in that only in government do we talk about expenditures being less when the reality is that the government will spend more this year than last year. Is that not true?

Mr. Lynch: Mr. Langdon, in any growing system—and corporations are not much different from the government, in a sense—one sees an upward movement in expenditures and an upward movement in revenue. That is also the basis of the fiscal plan of the government. Inherent in the plan are movements due to price factors, demographic factors, and so on, on the expenditure side. If there are no policy changes in a budget the government will take the fiscal plan, whereas the acts say it will take the fiscal plan, interacting with the economy.

What you do in terms of discretionary actions in the budget is modify the direction in which that plan would have gone otherwise. That is an honest representation of a policy change and a cut, relative to where we have gone. Is the change less than the year before? No. That is quite right, but it is certainly a billion dollars—

Mr. Langdon: How much more is the change than the year before?

**Mr.** Lynch: Peter, by how much did total personal revenue go up?

Mr. DeVries: No, it was spending. Program spending is expected to be at \$5.4 billion in 1992–93, over 1991–92. However, in comparison to the February 1991 budget, the 1992–93 program spending was lower, compared to what it was expected to be in the February 1991 budget.

Mr. Langdon: But it is still within the... You talk about expenditure control limits and I am saying that you can see a significant increase in expenditures. In program spending we are talking about 3.3% in real terms this year. If present inflation levels are sustained we will be talking about a real increase in program spending of probably 1%, at least.

Mr. DeVries: In that context, yes.

Mr. Langdon: So even if you account for inflation we are still talking about that kind of increase.

I come back to my question about this legislation in front of us. I still cannot see that any extra discipline is being imposed on the government by this piece of legislation as compared to the spending limits. Spending limits you don't have to convince me of. It's the unanimous view of this committee that this was something that should go forward, not in the form it has ultimately come out, but that it should go forward.

[Traduction]

M. Langdon: Mais ce n'est pas tout à fait vrai. Au risque de vous déplaire, je vais vous rappeler ce qu'a dit le groupe qui vous a précédés. Vous nous donnez sûrement la preuve qu'il avait raison. Il n'y a qu'au gouvernement que l'on soutient que les dépenses seront moindres, quand la réalité veut plutôt que le gouvernement dépensera davantage que l'année dernière. Cela n'est-il pas vrai?

M. Lynch: Monsieur Langdon, dans toute opération qui croît—et cela est aussi vrai pour les sociétés que pour le gouvernement—on peut constater qu'un mouvement à la hausse des recettes s'accompagne d'un mouvement parallèle des dépenses. C'est aussi la base de la planification fiscale du gouvernement. Dans le cadre de sa planification, du côté des dépenses, le gouvernement prévoit des mouvements qui sont dus aux prix, à des facteurs démographiques, etc. Si aucune modification des politiques n'est prévue dans un budget, les lois stipulent que le gouvernement devra appliquer la planification fiscale prévue pour composer avec la situation économique.

Dans le budget, des mesures discrétionnaires permettent de modifier l'orientation qui était prévue dans la planification. Cela m'apparaît comme une représentation honnête d'une modification que nous avons apportée à une politique et d'une coupure que nous avons effectuée dans des dépenses. Le changement est-il moindre que l'année précédente? Non. C'est tout à fait juste, mais il s'agit quand même d'un milliard de dollars. . .

M. Langdon: Quelle est l'importance du changement par rapport à l'année précédente?

M. Lynch: Peter, de combien les revenus personnels ont-ils augmenté au total?

M. DeVries: Non, il s'agissait des dépenses. Les dépenses de programmes devraient s'établir à 5,4 milliards de dollars en 1992–1993. Toutefois, comparativement à ce qui était prévu dans le budget de février 1991, les dépenses de programmes sont moins élevées pour 1992–1993.

M. Langdon: Mais elles demeurent quand même dans les limites... Vous parlez des limites qui sont imposées par le contrôle des dépenses, et je prétends que les dépenses pourront augmenter d'une manière importante. Au chapitre des dépenses de programmes, l'augmentation sera d'environ 3,3 p. 100 en termes réels cette année. Si l'on parvient à maintenir le taux d'inflation au niveau actuel, nous aurons droit à une augmentation réelle des dépenses de programmes d'environ 1 p. 100, au moins.

M. DeVries: Dans ce contexte, oui.

**M.** Langdon: Donc, même en tenant compte de l'inflation, il y aura toujours cette augmentation.

Je reviens à ma question au sujet de cette loi. Je ne parviens toujours pas à voir quelle discipline additionnelle impose ce projet de loi au gouvernement comparativement à la limitation des dépenses. Vous n'avez pas à me convaincre des avantages à limiter les dépenses. Tous les membres du comité étaient d'accord pour que de telles limites soient imposées, pas comme on l'a fait, mais tous en reconnaissaient l'utilité.

• 1735

I don't think the discipline is there, though, in the connected way that you suggest between Bill C-21 and Bill C-56, as long as you don't deal with the tax expenditure side. As long as you make it possible for government to say that if there is an increase in GST revenues, we'll use those revenues to help pay off some of the interest on the national debt and we will use that extra money to reduce taxes and thereby to help our chances of re-election, we won't do anything to reduce the deficit. That's why so many people who've looked at this see it as a shell game.

The Vice-Chairman: Does every member feel that we did cover the subject pretty deeply? I know, Mr. Langdon, you would like to get maybe something a little bit more defined your way, but I feel we've covered everything.

Mr. Langdon: Our way, Mr. Chairman, the committee.

The Vice-Chairman: As far as I'm concerned, it's our way for sure.

If there are no other questions, thank you very much, gentlemen, for all your explanations.

Mr. Lynch: Thank you, Mr. Chairman.

The Vice-Chairman: The meeting is adjourned.

[Translation]

Je ne pense pas que l'élément de discipline soit présent, toutefois, malgré le lien que vous établissez entre le projet de loi C-21 et le projet de loi C-56, et ce, parce que rien n'est prévu du côté des dépenses fiscales. Compte tenu du fait que l'on permet au gouvernement d'utiliser l'excédent des recettes de la TPS, s'il y en a un, pour payer une partie des intérêts sur la dette nationale et de se servir aussi de cet argent supplémentaire pour réduire les impôts et, par conséquent, améliorer ses chances d'être réélu, on ne fait rien pour réduire le déficit. C'est pourquoi tant de gens considèrent que c'est une coquille vide.

Le vice-président: Tous les membres du comité ont-ils le sentiment que nous avons bien couvert le sujet? Monsieur Langdon, je sais que vous préféreriez que tout cela soit formulé d'une manière qui se rapproche un peu plus de votre pensée, mais je pense que nous avons tout couvert.

M. Langdon: À la façon du comité, monsieur le président.

Le vice-président: Oui, vous avez absolument raison.

S'il n'y a pas d'autres questions, je vous remercie infiniment, messieurs, de toutes vos explications.

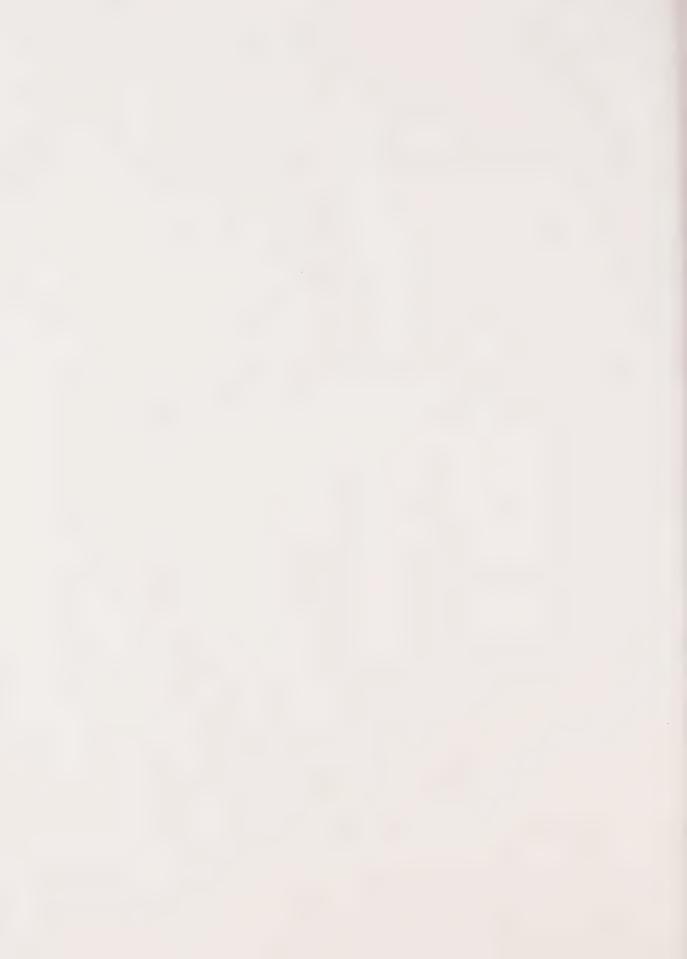
M. Lynch: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: La séance est levée.

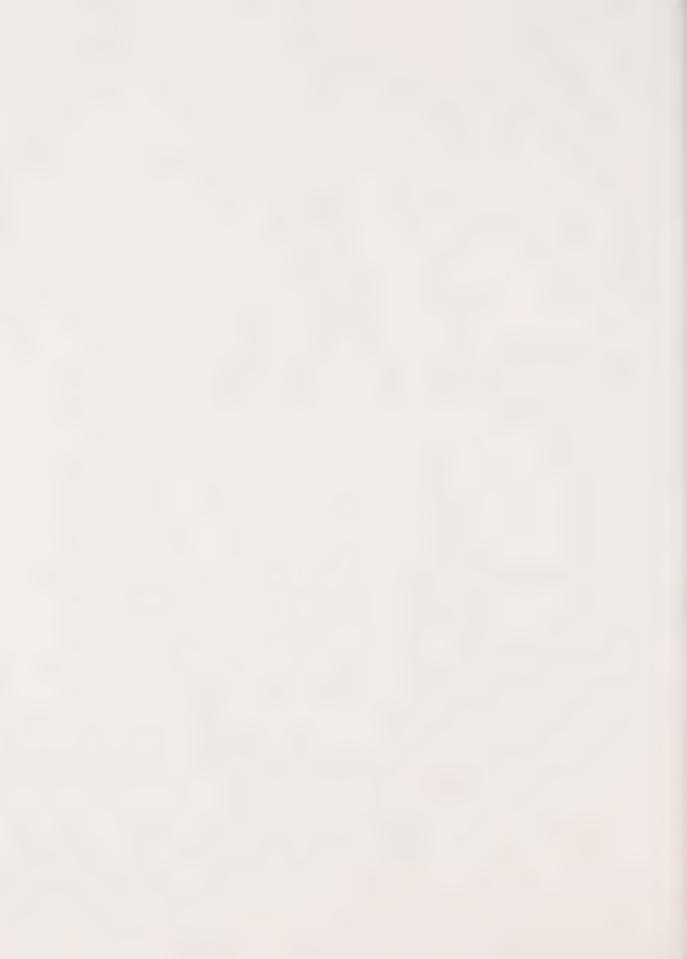














# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to:
 Canada Communication Group — Publishing
 45 Sacré-Coeur Boulevard,
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

#### Monday, March 23, 1992

From the Treasury Board of Canada:

Richard Paton, Deputy Secretary, Administrative Policy;

James Martin, Director, Regulatory Affairs.

From the Department of Finance:

Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

# Tuesday, March 24, 1992

From the National Action Committee on the Status of Women:

Janet Maher, Campaign Chair, 52% Solution.

From the Canadian Taxpayers Federation:

Christopher D. Gerrard, National Research Director and Chief Economist:

Kevin Avram, Chairman, Advisory Board.

From the Department of Finance:

Kevin Lynch, Senior Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

# **TÉMOINS**

#### Le lundi 23 mars 1992

Du Conseil du Trésor du Canada:

Richard Paton, sous-secrétaire, Politiques administratives;

James Martin, directeur, Affaires réglementaires,

Du ministère des Finances:

Kevin Lynch, sous-ministre, adjoint principal, direction de la Politique fiscale et de l'analyse économique.

#### Le mardi 24 mars 1992

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

Janet Maher, présidente de la campagne de la «52% Solution»

De la fédération des contribuables canadiens:

Christopher D. Gerrard, directeur national de recherche et économiste en chef;

Kevin Avram, president, Comité consultatif.

Du ministère des Finances:

Kevin Lynch, sous-ministre adjoint principal, direction de la Politique fiscale et de l'analyse économique.

Peter DeVries, directeur, division de la Politique fiscale.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 089 5-7

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 41

Wednesday, March 25, 1992

Chairman: Murray Dorin

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 41

Le mercredi 25 mars 1992

Président: Murray Dorin

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des

# **Finance**

# **Finances**

RESPECTING:

Future business

Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada

CONCERNANT:

Travaux futurs

Projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada

WITNESSES:

(See back cover)



**TÉMOINS:** 

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature, 1991-1992

#### STANDING COMMITTEE ON FINANCE

Chairman: Murray Dorin

Vice-Chairmen: Clément Couture

Diane Marleau

Members

Herb Gray Steven Langdon René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

# COMITÉ PERMANENT DES FINANCES

Président: Murray Dorin

Vice-présidents: Clément Couture

Diane Marleau

Membres

Herb Gray Steven Langdon René Soetens Greg Thompson Brian White—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Susan Baldwin

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 25, 1992 (54)

[Text]

The Standing Committee on Finance met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 269, West Block, the Vice-Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens, Greg Thompson and Brian White.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Basil Zafiriou and Marion Wrobel, Senior Analysts. From the Legislative Counsel Office: Rob Walsh, Senior Legislative Counsel. From the Public Bills Office: Charles Bellemare, Legislative Committee Clerk.

Witnesses: From the Department of Finance: Rae Tallin, General Counsel, Legislation Branch; and Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

The Committee proceeded to discuss future business.

After debate, it was agreed,—That, the Committee approve the proposed budget of \$831,400.00 for the Standing Committee for the period from April 1, 1992 to March 31, 1993 and that the Chairman be authorized to present the said budget to the Liaison Committee.

Pursuant to an Order of the House dated Wednesday, October 2, 1991, the Committee resumed consideration of Bill C-21, An Act relating to the accounting of certain payments for the servicing and reduction of the debt of Canada.

Clause 1 was allowed to stand, pursuant to Standing Order 75(1).

After debate, Clauses 2 and 3 carried severally, on division.

#### On Clause 4

Murray Dorin moved,—That Clause 4 be amended

- (a) by striking out lines 22 and 23, at page 1, and line 1, at page 2, and substituting the following therefor:
  - "(b) the amount, if any, by which the net proceeds of disposal of shares in the capital stock of a"
- (b) by striking out lines 5 to 9, at page 2, and substituting the following therefor:

"that were sold in the year exceed the value, net of any related allowance, of the shares as shown in the statement of assets and liabilities of Canada as at March 31 immediately before the time of sale;

- (c) the amount, if any, by which the total value of all financial assets received by the government in the year on the winding-up of a"
- (c) by striking out line 13, at page 2, in the English version only, and substituting the following therefor:

"Crown corporation exceeds the value, net of any related allowance, of"

# PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 MARS 1992 (54)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances se réunit à 15 h 37, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*vice-président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Murray Dorin, Diane Marleau, René Soetens, Greg Thompson et Brian White.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Basil Zafiriou et Marion Wrobel, analystes principaux. Du Bureau des conseillers législatifs: Rob Walsh, conseiller législatif principal. Du Bureau des projets de loi publics: Charles Bellemare, greffier de comité législatif.

*Témoins: Du ministère des Finances:* Rae Tallin, avocat général, Direction de la législation; Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale.

Le Comité examine ses travaux à venir.

Après débat, il est convenu, — Que le Comité adopte le budget au montant de 831,400\$ proposé pour l'exercice du 1<sup>er</sup> avril 1992 au 31 mars 1993, et que le président le présente au Comité de liaison.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du mercredi 2 octobre 1991, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-21, Loi concernant la comptabilisation de certains paiements en vue du service et de la réduction de la dette du Canada.

L'article 1 est reporté comme le permet le paragraphe 75(1) du Règlement.

Après débat, les articles 2 et 3 sont adoptés séparément, avec dissidence.

#### Article 4

Murray Dorin propose, - Que l'article 4 soit modifié

- (a) en remplaçant les lignes 20 et 21, à la page 1, par ce qui suit:
  - «b) en cas de vente, au cours d'un exercice visé, d'actions du»
- (b) en remplaçant les lignes 2 à 5, à la page 2, par ce qui suit:

«ou qui la remplace, l'excédent éventuel du produit net de leur vente sur la valeur des actions — déduction faite de toute provision y afférente — inscrite dans l'état de l'actif et du passif du Canada au 31 mars immédiatement avant la vente;

- c) l'excédent éventuel de la valeur globale des actifs financiers reçus par l'État, au cours d'un exercice visé,»
- (c) en remplaçant, dans la version anglaise, la ligne 13, à la page 2, par ce qui suit:

«Crown corporation exceeds the value, net of any related allowance, of»

(d) by striking out lines 17 to 19, at page 2, and substituting the following therefor:

"case may be, as shown in the statement of assets and liabilities of Canada as at March 31 immediately before the commencement"

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 4, as amended, carried on division.

Clauses 5 to 7 carried severally, on division.

#### On Clause 8

René Soetens moved,—That Clause 8 be amended by striking out lines 22 to 29, at page 3, and substituting the following therefor:

"8. The Public Accounts for the 1991–92 and each subsequent fiscal year shall contain a statement setting out the transactions in that year in respect of the Debt Servicing and Reduction Account."

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 8, as amended, carried on division.

#### New Clause

Greg Thompson moved,—That Bill C-21 be amended by adding immediately after line 29, at page 3, the following:

"9. In auditing the accounts of Canada, the Auditor General of Canada shall examine the statement referred to in section 8 and shall give an opinion, with any reservations that the Auditor General may have, as to whether the statement fairly presents information in accordance with this Act and the stated accounting policies of the government on a basis consistent with that of the preceeding year."

The question being put on the amendment, it was agreed to.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried on division.

Ordered,—That the Chairman report the Bill, as amended, to the House.

The Committee resumed consideration of future business.

At 4:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

(d) en remplaçant les lignes 10 et 12, à la page 2, par ce qui suit:

«de l'État dans celle-ci — déduction faite de toute provision y afférente — inscrite dans l'état de l'actif et du passif du Canada au 31 mars immédiatement avant le début de la liquidation;»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 4, modifié, est adopté avec dissidence.

Les articles 5 à 7 sont adoptés séparément, avec dissidence.

#### Article 8

René Soetens propose,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 20 à 28, à la page 3, par ce qui suit:

«8. Est publié dans les comptes publics d'un exercice visé un relevé précisant les sommes portées au débit et au crédit du compte de service et de réduction de la dette au cours de l'exercice.»

Après débat, l'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 8, modifié, est adopté avec dissidence.

Nouvel article

Greg Thompson propose,—Que le projet de loi soit modifié en ajoutant après la ligne 26, page 3, ce qui suit:

«9. Dans sa vérification des comptes du Canada, le vérificateur général examine le relevé visé à l'article 8 et fait savoir si, selon lui, les renseignements y figurant sont présentés fidèlement, conformément à la présente loi et aux conventions énoncées pour la comptabilité publique et de la même manière que pour l'exercice précédent; il formule éventuellement des réserves.»

L'amendement est mis aux voix et adopté.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le projet de loi, modifié, est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du projet de loi modifié.

Le Comité examine de nouveau ses travaux à venir.

À 16 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Susan Baldwin

Clerk of the Committee

La greffière du Comité

Susan Baldwin

#### **EVIDENCE**

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, March 25, 1992

• 1536

The Vice-Chairman: We're going to call the meeting to order. Do you want to explain the other budget?

Mr. Dorin (Edmonton Northwest): The budget has been drawn up by the clerk. It is a budget based on the past experience of our normal activity. It includes provision for one major study during the course of the year. By major, we mean it would anticipate this regulatory reform one, but if for some reason or another that changed, well, it would change that too.

We have been asked to have preliminary budgets in by Friday. As a result of that, we hope to approve one between now and then. There's nothing in this budget that's different from the past. If anybody has any questions, I'm sure the clerk could try to answer them. I had virtually no involvement in the preparation of it other than asking her to draw it up based on our past experience.

The Vice-Chairman: Are there any comments?

Mr. Dorin: At the end of the day these budgets will be gone over by the other committee. They want to get an idea of what the totals might be before they start coming back to you and saying, you have to cut back, or do this or do that. So it's not as much an official budget as it is a preliminary budget for the Liaison Committee to work with. I don't think it is out of line at all with our past budgets.

Mr. Soetens (Ontario): Item two under travel is zero, and yet it does say in the breakdown that the committee currently expects to travel across Canada. With a zero budget I—

Mr. Dorin: There's a reason for that.

Mr. Soetens: Oh, good. I'd like to hear it.

**Mr. Dorin:** There's a reason for that. All travel expenses have to be approved separately by the Liaison Committee, so every committee will have a zero in that column.

Mr. Soetens: Okay.

Mr. Dorin: If you travel. But you could still do this without travelling. You could do this by having everybody come to Ottawa, so there's no requirement to travel. You can kind of call it a political decision, whether you'd rather go to Vancouver or have Vancouver come to Ottawa.

Mrs. Marleau (Sudbury): You have seven consultants for the duration of the study on regulations in competitiveness. Is that not an unusual number of people to hire? Why seven?

Mr. Dorin: I don't know why it is seven. If we think back to the people we had on GST, income tax, financial institutions, every other thing we've done, where we've used a fair amount of staff, they have been in that nature. Now, at the end of the day—

Mrs. Marleau: But seven people? I don't recall hiring seven extra people.

[Traduction]

## **TÉMOIGNAGES**

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 25 mars 1992

Le vice-président: La séance est ouverte. Voulez-vous expliquer le budget?

M. Dorin (Edmonton-Nord-Ouest): Le budget a été préparé par la greffière en fonction de notre niveau d'activité dans le passé. Il comporte une provision pour une grande étude dans l'année. Quand je dis grande, je songe à celle que nous ferons sur la réforme de la réglementation. Toutefois, si nous n'entreprenons pas cette étude-là, le montant changera lui aussi.

On nous a demandé de soumettre nos budgets préliminaires vendredi au plus tard. Par conséquent, nous espérons faire approuver un budget avant cela. Ce budget ne s'écarte en rien de ceux des années antérieures. Si quelqu'un a des questions, la greffière acceptera sûrement d'y répondre. Ma seule contribution à sa préparation a été de demander à la greffière d'établir le budget en fonction de notre niveau d'activité historique.

Le vice-président: Y a-t-il des commentaires?

M. Dorin: Je vous rappelle que tous les budgets seront revus par l'autre comité. Il souhaite se faire une idée du total global avant de dire aux divers comités qu'ils devront réduire tel ou tel poste ou modifier autrement leur budget. Ainsi, ce n'est pas un budget officiel, mais plutôt un avant-projet de budget à l'intention du comité de liaison. Je ne crois pas qu'il soit tellement différent de nos budgets antérieurs.

M. Soetens (Ontario): Le poste deux sous la rubrique «voyages» est de zéro, et pourtant, dans la ventilation, on dit que le comité prévoit voyager dans tout le Canada. Avec un budget de zéro, je...

M. Dorin: Il y a une raison à cela.

M. Soetens: Ah, excellent. J'aimerais la connaître.

M. Dorin: Il y a une raison. Toutes les dépenses de déplacement doivent être approuvées séparément par le comité de liaison, de sorte que chaque comité inscrira zéro dans cette colonne-là.

M. Soetens: D'accord.

M. Dorin: Si le comité voyage. Cette étude pourrait être réalisée sans déplacement. Tous les témoins pourraient être invités à Ottawa. Ce sont des considérations d'ordre politique qui détermineront si nous irons à Vancouver ou si nous ferons venir Vancouver à Ottawa.

Mme Marleau (Sudbury): Vous prévoyez embaucher sept consultants pour la durée de l'étude sur l'incidence de la réglementation sur la compétitivité. N'est-ce pas un nombre inhabituel? Pourquoi sept?

M. Dorin: Je ne sais pas pourquoi sept. Nous en avons embauché à peu près le même nombre pour nos études sur la TPS, l'impôt sur le revenu, les institutions financières et tous les autres dossiers que nous avons examinés. Au bout du compte...

Mme Marleau: Mais pourquoi sept personnes? Je ne me souviens pas que nous ayons embauché sept personnes additionnelles.

Mr. Soetens: We had quite a few.

Mrs. Marleau: We did on the GST, I know.

**Mr. Soetens:** Some of those may not be with the committee for the entire period. They may be assigned a certain task within the study process.

Mr. Dorin: This is really a guesstimate, Diane. It's really more to come with a number. It could be ten at a smaller number or five at a larger number. It was, I think, pulled out of the air. It is about the best we can do without having any idea of... That is the problem with these things. Without knowing what your workload is for the year, it is very difficult to have a budget, but at the same time, we're asked to put one in.

• 1540

So we just go by past practice, and I think if we were to go back and look at some of the other amounts that we spent in the past, that's probably on target. The budgets I've seen each year have been about the same, and again, it can be divided up differently.

It's not even necessarily the same people, even when we say we keep two people generally. We've got Guy David, for example, retained to use in banking services. Now, we use him only when we use him. So we may have him, or we may have a different person. We have Carole Chouinard, who has a contract, available to the committee, and we use her on tax matters when we're dealing with tax matters. So there's no hard and fixed thing here.

The Vice-Chairman: Are there any other questions? Is everybody agreed?

Mr. Dorin: I move that we accept the budget.

Motion agreed to

The Vice-Chairman: Pursuant to orders of the House dated Wednesday, October 2, 1992 and Wednesday, February 19, 1992, Bill C-21, Debt Servicing and Reduction Account Act; and Bill C-56, Spending Control Act respectively. We will proceed clause by clause.

We have with us Mr. Peter DeVries and Mr. Rae Tallin. I thought we would also have Mr. Kevin Lynch, but Kevin is not here

We would certainly like to welcome you back after only one day, and I feel the ideal way to proceed would be to go clause by clause. If there is any general explanation on each individual clause, possibly you can give it and also answer any questions we might have.

As normal, the consideration of clause 1 is postponed pursuant to Standing Order 75.

Clauses 2 and 3 agreed to on division

On clause 4—Credits to Account

[Translation]

M. Soetens: Nous en avons embauché un bon nombre.

Mme Marleau: Pour la TPS, je le sais.

M. Soetens: Certains de ces consultants pourraient ne pas travailler pour le comité pendant toute la période. Nous pourrions leur assigner certaines tâches précises dans le cadre de notre étude.

M. Dorin: Diane, c'est un chiffre approximatif, puisque nous devions en donner un. Nous pourrions en embaucher dix pour moins longtemps, ou cinq pour plus longtemps. C'est un chiffre choisi au hasard, je pense. Nous ne pouvons faire mieux sans savoir... C'est toujours le même problème. Si nous ne savons pas quelle sera la charge de travail pour l'année, il est très difficile d'établir un budget, mais on nous demande néanmoins d'en soumettre un.

Voilà pourquoi nous nous inspirons de nos budgets antérieurs et, si nous comparons les montants prévus à ceux effectivement dépensés dans le passé, il n'y a pas de grande différence. J'ai constaté que le montant du budget est sensiblement le même d'une année à l'autre et, d'ailleurs, le total peut être réparti différemment.

Quand je dis que nous avons généralement à notre disposition deux consultants, ce ne sont pas nécessairement toujours les deux mêmes. Par exemple, nous avons Guy David, qui se spécialise dans les questions bancaires. Nous utilisons ses services uniquement pour ces questions-là. Ainsi, nous pourrons l'embaucher, lui, ou une personne différente. Nous avons aussi Carole Chouinard, qui a un contrat avec le comité et que nous utilisons quand nous examinons des questions fiscales. Rien n'est coulé dans le béton.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Tout le monde est d'accord?

M. Dorin: Je propose que nous adoptions le budget.

La motion est adoptée

Le vice-président: Conformément aux ordres de renvoi de la Chambre en date du mercredi 2 octobre 1991 et du mercredi 19 février 1992, nous poursuivons notre examen du projet de loi C-21, Loi sur le compte de service et de réduction de la dette, et du projet de loi C-56, Loi limitant les dépenses publiques. Nous passons directement à l'examen article par article.

Nous avons avec nous M. Peter DeVries et M. Rae Tallin. Je croyais que Kevin Lynch serait aussi parmi nous, mais il n'y est pas.

Nous sommes ravis de vous revoir deux jours de suite. À mon avis, l'idéal, ce serait d'entreprendre sans tarder l'examen article par article. Vous pourriez nous donner l'explication générale pour chaque article et répondre à nos questions, si nous en avons

Comme d'habitude, l'examen de l'article 1 est reporté conformément à l'article 75 du Règlement.

Les articles 2 et 3 sont adoptés avec dissidence

Article 4—Sommes créditées au compte

The Vice-Chairman: There is an amendment on clause 4.

Mr. Dorin: I move that clause 4 of Bill C-21 be amended by striking out lines 22 and 23 on page 1 and line 1 on page 2 and substituting the following. . . In fact, what I'd like to do is move that clause 4 be amended as per the circulated amendment G1.

The Vice-Chairman: Members would like to have a little bit of explanation.

Mr. Rae Tallin (Tax Council Division, Tax Policy Branch, Department of Finance): This amendment brings the description of the gains from the sale of crown corporation shares or from the receipt of assets on the winding up of crown corporations, so that they are in line with the description of the losses which is put into the spending control act. At the time we drafted this bill, we didn't have some of the advice that we got afterwards and were able to put in for the spending control act, particularly from the Auditor General and the Comptroller General.

• 1545

**Mr. Dorin:** Both these amendments we have are on the advice of the evidence we received from the Auditor General.

Amendment agreed to

Clause 4 as amended agreed to on division

Clause 5 agreed to

Clauses 6 and 7 agreed to on division

On clause 8-Auditor General to examine Account

The Vice-Chairman: We have an amendment on clause 8.

Mr. Soetens: If I read it correctly, it says that clause 8 of Bill C-21 be amended by striking out lines 22 to 29 on page 3 and substituting the following:

8. The Public Accounts for the 1991–92 and each subsequent fiscal year shall contain a statement setting out the transactions in that year in respect of the Debt Servicing and Reduction Account.

Mrs. Marleau: Is this a recommendation of the Auditor General?

Mr. Peter DeVries (Director, Fiscal Policy Division, Department of Finance): This is a recommendation of the Auditor General. What he would like to see is a specific statement in the Public Accounts on which he can then express an opinion. This statement makes this bill consistent with the wording in Bill C-56 with regard to how we present the data in the Public Accounts and the Auditor General's role with respect to offering opinion on that statement.

Amendment agreed to

Clause 8 as amended agreed to on division

On clause 9

The Vice-Chairman: Are there any special comments on new clause 9?

[Traduction]

Le vice-président: Il y a un amendement à l'article 4.

M. Dorin: Je propose que l'article 4 du projet de loi C-21 soit modifié par: a) substitution, aux lignes 20 et 21, page 1, de ce qui suit... En fait, je propose que l'article 4 soit modifié conformément à l'amendement G-1 qui a été distribué.

Le vice-président: Les députés souhaiteraient avoir une courte explication.

M. Rae Tallin (Division du droit fiscal, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances): Cet amendement sert à rendre la description des excédents pouvant découler de la vente ou de la liquidation des sociétés d'État conforme à celle des pertes qui apparaît dans le projet de loi limitant les dépenses publiques. Au moment de la rédaction de ce projet de loi, nous n'avions pas reçu les avis qui nous ont été donnés ultérieurement par le vérificateur général et le contrôleur général, avis dont nous avons tenu compte dans la rédaction de la Loi limitant les dépenses publiques.

M. Dorin: Ces deux amendements qui nous ont été remis ont été préparés pour refléter l'avis que nous a donné le vérificateur général.

L'amendement est adopté

L'article 4 modifié est adopté avec dissidence

L'article 5 est adopté

Les articles 6 et 7 sont adoptés avec dissidence

Article 8-Vérification du compte

Le vice-président: Il y a un amendement à l'article 8.

- **M.** Soetens: Si je le lis correctement, il propose que l'article 8 du projet de loi C-21 soit modifié par substitution, aux lignes 20 à 26, page 3, de ce qui suit:
  - 8. Est publié dans les comptes publics d'un exercice visé un relevé précisant les sommes portées au débit et au crédit du compte de service et de réduction de la dette au cours de l'exercice.

Mme Marleau: Est-ce une recommandation du vérificateur général?

M. Peter DeVries (directeur, Division de la politique fiscale, ministère des Finances): Il s'agit d'une recommandation du vérificateur général. Il souhaiterait qu'il y ait dans les comptes publics un relevé précis sur lequel il pourrait donner une opinion. Ce relevé rend le libellé de ce projet de loi conforme à celui du projet de loi C-56 pour ce qui est de la présentation des données dans les comptes publics et du rôle du vérificateur général lorsqu'il doit donner une opinion sur le relevé.

L'amendement est adopté

L'article 8 modifié est adopté avec dissidence

Article 9

Le vice-président: Y a-t-il des commentaires sur le nouvel article 9?

Finance

[Text]

Mr. DeVries: This clause is identical to the clause you will find in Bill C-56 with regard to the role of the Auditor General in expressing an opinion on the statement in the Public Accounts.

Clause 9 agreed to

Clause 1 agreed to on division

The Vice-Chairman: Shall the title pass?

Some hon, members: Agreed.

An hon, member: On division.

The Vice-Chairman: Shall the bill as amended pass?

Some hon. members: Agreed.

An hon. member: On division.

The Vice-Chairman: Shall the committee order a reprint of the bill for use at report stage?

Mr. Dorin: It is not necessary for a short bill like this.

The Vice-Chairman: Okay. Shall I report the bill to the House?

Some hon, members: Agreed.

An hon, member: No.

The Vice-Chairman: We now go to Bill C-56.

Mr. Dorin: Because Mr. Langdon has amendments to put forward on that, I said we would give him a chance to have his amendments prepared. He told me he would have them by Monday. So I am going to ask the clerk to schedule meetings for Bill C-60 on Tuesday and Bill C-56 on Wednesday, unless I get violent objection from somebody in between now and then. That is the way the notices will go out. As soon as we finish the meeting, I will ask her to put the notices out.

Mr. Soetens: So the meeting on Bill C-56 will be to deal clause by clause with Bill C-56.

Mr. Dorin: Yes.

Mr. Soetens: Since the committee is here, I would like to make a brief comment about regulatory affairs.

Mr. Dorin: We could allow the officials to go. Thank you, gentlemen.

• 1550

Mr. Soetens: I've had some discussions with some of our staff on the work program. There is this conference in Rochester coming up that you're getting a notification on. I'm going to register for that, assuming the House will let me go away that day for—whatever it takes.

One of the things I'm having difficulty with is trying to determine—as I think this committee did—the workload of just what's going to be involved in this reference that is probably going to come to us. So what I'd like to

[Translation]

M. DeVries: Cet article est identique à celui que vous trouverez dans le projet de loi C-56 et qui traite du rôle du vérificateur général et de l'opinion qu'il doit donner sur le relevé figurant dans les comptes publics.

L'article 9 est adopté

L'article 1 est adopté avec dissidence

Le vice-président: Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec dissidence.

Le vice-président: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Une voix: Avec dissidence.

Le vice-président: Le comité doit-il demander une réimpression du projet de loi pour usage à l'étape du rapport?

M. Dorin: Ce n'est pas nécessaire pour un projet de loi aussi court que celui-ci.

Le vice-président: D'accord. Dois-je présenter le projet de loi à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Une voix: Non.

Le vice-président: Nous passons maintenant au projet de loi C-56.

M. Dorin: M. Langdon m'a indiqué qu'il souhaite présenter des amendements, et je lui ai dit que nous lui donnerions le temps de les faire préparer. Il m'a dit qu'il les aurait d'ici à lundi. Par conséquent, je vais demander à la greffière de prévoir des réunions mardi sur le projet de loi C-60 et mercredi, sur le projet de loi C-56, à moins bien sûr que quelqu'un ne s'y oppose farouchement d'ici là. C'est ce que diront les avis de convocation. Dès que la réunion sera terminée, je demanderai à la greffière d'envoyer ces avis.

M. Soetens: Ainsi, à la séance sur le projet de loi C-56, nous ferons l'examen article par article.

M. Dorin: Oui.

M. Soetens: Puisque le comité siège, j'aimerais en profiter pour dire brièvement quelques mots sur la réforme de la réglementation.

M. Dorin: Nous pourrions permettre aux fonctionnaires de partir. Merci, messieurs.

M. Soetens: J'ai parlé du plan de travail avec certains de nos attachés de recherche. Vous avez reçu un avis annonçant la conférence de Rochester. Je vais m'inscrire comme participant, en supposant que la Chambre m'autorisera à m'absenter ce jour-là—je ferai ce qu'il faut.

J'ai du mal à évaluer—comme c'est le cas des autres membres du comité, je pense—la charge de travail que nous imposera cet ordre de renvoi qui nous sera probablement donné. J'aimerais proposer que nous prenions de l'avance en

suggest—and in a sense I'd like to do some advance preparation work—is that if this is going to be referred to us, we invite the minister to appear in front of the subcommittee on the same day as we would call a conference.

You've seen some of the recommendations by our staff of various people who have expertise in this field. So what I'd like to do is invite the minister to appear, and following the minister's appearance in front of the committee, have a conference with seven or eight of these people who are experts in that field and have them suggest what kind of workload, what are some of the appropriate steps, some of the things that could be done—many of them are located here in Ottawa, but some of them are not—and bring them together for an afternoon to talk about the workload and to set some objectives, without our committing to them that they are in fact going to be hired. First, it gives us an option to meet some of these people, to maybe get an idea of whether we think they would an asset on the committee as well, because I do believe we're going to need the resources.

Really, what I'm asking for today is the approval, because until we have a subcommittee, until we have members of the subcommittee, I don't want to necessarily not do anything. So what I'd like to do is suggest to this committee that I'm going to do that and seek your support for at least that first day to have the minister appear in front of the subcommittee, but also to bring to Ottawa those people who have a lot of expertise in that field to give us some guidance on what we are looking at.

Mr. Dorin: I have only one question. It seems to me they would want to see, in advance of commenting, the details that would be provided along with the reference. That's why the only comment I have is that I think having the group of people come is probably a good idea, but I wouldn't necessarily think you would necessarily do it on the same day as the minister appeared. You might want the minister to appear and sketch out what he thought, and then give them at least a little bit of time to reflect on that.

Mr. Soetens: I'm assuming we'll have a reference we can send these people.

Mr. Dorin: I see what you mean. Okay. Absolutely.

Mr. Soetens: They wouldn't appear until we had a reference.

Mr. Dorin: Okay. You're right.

Mrs. Marleau: Do we have any idea when we'll get that reference? I find it very unusual to be planning it when we have no idea yet what exactly is going to be asked of us. I think we should wait until we see that reference before we make any real decisions.

 $\boldsymbol{Mr.\ Soetens:}\ \boldsymbol{Until we\ have\ a\ reference,\ there's\ really\ nothing\ we\ can\ do.$ 

Mrs. Marleau: Right.

Mr. Soetens: But I guess what I'd like to-

Mr. Dorin: What you're saying is if we get it, this is probably a good idea.

Mr. Soetens: If we get the reference, the first thing we're going to want to do is hear from the minister anyway.

# [Traduction]

attendant que l'ordre de renvoi nous soit transmis. Nous pourrions inviter le ministre à comparaître devant le souscomité le jour où nous tiendrons notre conférence.

Vous avez lu la liste d'experts qu'ont préparée les attachés de recherche. J'aimerais donc que nous invitions le ministre à comparaître, après quoi nous aurions une conférence réunissant sept ou huit des experts dans le domaine afin qu'ils nous donnent une idée de l'ampleur de la tâche, du plan de travail le plus approprié, des questions à examiner... Ces experts, dont la plupart sont ici à Ottawa, pourraient venir nous rencontrer un après-midi pour parler de l'ampleur de la tâche et des objectifs à atteindre, sans toutefois que le comité s'engage à les embaucher. D'abord, cela nous donnerait l'occasion de rencontrer certains de ces experts et de décider lesquels pourraient le mieux seconder le comité dans ses efforts, puisque je suis convaincu que nous aurons besoin de renfort.

En réalité, je vous demande aujourd'hui d'appuyer ma proposition, puisque je ne voudrais pas que nous soyons inactifs jusqu'à ce que nous connaissions la composition du sous-comité. Je vous demande donc d'appuyer ma proposition d'entendre le ministre à la première séance du sous-comité et de faire venir aussi à Ottawa des experts dans le domaine qui sauront nous donner une idée de l'ampleur de la tâche qui nous attend.

M. Dorin: Je n'ai qu'une question. Il me semble qu'avant de se prononcer, ils souhaiteront connaître les détails de l'ordre de renvoi. J'estime que c'est une bonne idée de tenir une telle réunion, mais, ma seule réserve, c'est que je ne suis pas convaincu de l'opportunité de la tenir le jour de la comparution du ministre. Nous voudrons peut-être que le ministre comparaisse pour nous faire part de ses idées, après quoi nous donnerons aux experts un certain temps pour y réfléchir.

M. Soetens: Je tiens pour acquis que nous pourrons faire parvenir l'ordre de renvoi à ces gens.

M. Dorin: Je comprends. D'accord. Absolument.

M. Soetens: Ils ne seraient pas invités à comparaître avant d'avoir pu étudier l'ordre de renvoi.

M. Dorin: D'accord. Vous avez raison.

**Mme Marleau:** Savons-nous quand l'ordre de renvoi nous sera donné? Il me semble étrange de planifier nos travaux sans savoir au juste ce qu'on nous demandera de faire. Il me semble que nous devrions attendre de voir l'ordre de renvoi avant de prendre des décisions fermes.

M. Soetens: Tant que nous n'aurons pas reçu l'ordre de renvoi, il n'y a rien que nous puissions faire.

Mme Marleau: Exact.

M. Soetens: Néanmoins, j'aimerais bien. . .

M. Dorin: Vous dites que si l'ordre de renvoi nous est donné, c'est sans doute une bonne idée de procéder comme vous le proposez.

M. Soetens: Si cet ordre de renvoi nous est donné, nous voudrons sans doute entendre le ministre d'abord, quoi qu'il advienne.

Finance

[Text]

Mrs. Marleau: That's right. Don't you think those people, those experts, would like to hear from the minister or hear or read what the minister has said before they give us an opinion?

Mr. Soetens: My feeling is that we invite them to Ottawa the day the minister appears in front of the committee. They can then sit and listen to exactly what he has to say. We'll adjourn for lunch, everybody will go their own way, and we'll come back together again after lunch.

Mrs. Marleau: I don't think you would give those experts enough time to really assimilate what the minister will have said. If the minister appears here, then they get the script of what he's actually said or a copy of his speech. It gives them a bit more time to actually give it some consideration. We're going to ask them their opinion on how we should go about this. If they just hear the minister—

Mr. Soetens: But they are bringing a lot of their expertise with them, which is the reason they're being invited.

Mrs. Marleau: I realize that.

Mr. Soetens: The subject-matter would strictly be, I presume, regulation as it relates to competitiveness and that aspect of the business agenda, which is also the reason they're being invited to participate. I certainly wouldn't profess to be an expert on regulation. But these people have expertise, have listened to the minister and have advised the subcommittee. They have knowledge of exactly what directions we ought to be looking at.

• 1555

The Vice-Chairman: In other words, it's what Mr. Dorin said. If you have the reference time in front of you so that the experts can get the reference and can go to the minister, you will do it on a one-stage basis. If not, as Murray suggested, you are going to have to do it two stages; in other words, get the minister in, maybe have those persons listen to him, get the reference at that time and then come back with some ideas later on.

Mr. Soetens: Yes. I made the assumption that there will be a time gap between the reference and the minister's appearance.

The Vice-Chairman: I would imagine so.

Mr. Soetens: When I say a time gap, I mean a week or two. I guess that is the idea. It is from that conference that the subcommittee could come back to the full committee and say, okay, here is how we plan to address this thing. I guess that is the aim of what I would like to do.

Mrs. Marleau: It is a little bit unfair at this point. In a sense, we have not even appointed the subcommittee to do the thing and we are already making decisions that they should be making as a subcommittee.

Mr. Soetens: Yes, yes.

The Vice-Chairman: But we know at this present time—and Mr. Dorin can confirm it—that a reference will be sent to us. Knowing that, naturally I feel it's a good thing that we can try to claborate a little bit on the structure we would like to have and which way we would like to go. But if the reference never comes, naturally, that's it. We did it for nothing. But if it does come, as we know it will—

[Translation]

Mme Marleau: C'est juste. Ne pensez-vous pas que ces experts, avant de donner leur avis, souhaiteraient entendre ou lire ce que le ministre a à dire?

M. Soetens: J'aimerais que nous les invitions à venir à Ottawa le jour où le ministre comparaîtra devant le comité. Ils pourront assister à la séance et entendre exactement ce qu'il a à dire. Ensuite, nous irions déjeuner, chacun de notre côté, et nous nous retrouverions l'après-midi.

Mme Marleau: Je ne pense pas que cela donnerait aux experts suffisamment de temps pour réellement digérer les propos du ministre. Si le ministre comparaît devant le comité, les experts pourront obtenir le compte rendu de la séance ou un exemplaire de son allocution. Cela leur donnerait un peu plus de temps pour réfléchir. Nous allons leur demander leur avis sur la façon de nous acquitter de cette tâche. S'ils n'ont que la possibilité d'entendre le ministre. . .

M. Soetens: Mais ce sont des experts dans leur domaine, et c'est pour cela que nous les invitons.

Mme Marleau: Je le sais bien.

M. Soetens: L'ordre de renvoi prévoirait strictement, je présume, un examen de l'incidence de la réglementation sur la compétitivité et le secteur des affaires, et c'est d'ailleurs pour cette raison que nous les invitons à participer à nos travaux. Je ne prétendrais certainement pas être moi-même un expert en matière de règlement. Mais ces gens sont des experts qui ont déjà entendu le ministre et conseillé le sous-comité. Ils savent exactement quelle orientation nous devons suivre.

Le vice-président: Autrement dit, c'est ce qu'a dit M. Dorin. Si vous avez la date de l'ordre de renvoi et que vous pouvez la communiquer aux experts et au ministre, vous pourrez tout faire d'un seul coup. Sinon, comme l'a dit Murray, il faudra procéder en deux étapes, c'est-à-dire d'abord faire venir le ministre, éventuellement demander à ces gens-là de venir l'écouter, obtenir l'ordre de renvoi et les faire revenir ensuite nous donner leurs points de vue.

M. Soetens: Exactement. Je partais du principe qu'il y aurait un certain délai entre l'ordre de renvoi et la comparution du ministre.

Le vice-président: C'est ce que je pense.

M. Soetens: Quand je dis un certain délai, je veux dire une semaine ou deux. Je pense que c'est de cet ordre. Après cette conférence, le comité pourrait exposer au comité complet la façon dont il envisage de procéder. C'est comme cela que je vois les choses.

**Mme Marleau:** C'est un peu injuste pour l'instant. Nous n'avons même pas nommé ce sous-comité, et nous sommes déjà en train de prendre des décisions à sa place.

M. Soetens: Exactement.

Le vice-président: Mais nous savons déjà, et M. Dorin peut le confirmer, qu'on va nous envoyer un ordre de renvoi. Dans ces conditions, il me semble naturel d'essayer de commencer à réfléchir un peu à la structure et au déroulement des activités. Évidemment, si nous n'avons jamais cet ordre de renvoi, nous aurons fait tout cela en pure perte. Par contre, s'il arrive, et nous savons que ce sera le cas...

Mrs. Marleau: We cannot do anything until it comes.

Mr. Dorin: Since we are on this subject, I would like to add a couple more things for information purposes. The chairman of the agriculture committee spoke to me today and he indicated that members of the agriculture committee are interested in being involved in this. Also, the Minister of Agriculture has indicated to them that the Department of Agriculture is participating in this in an active way and that he would like to have members of that committee involved too.

At an earlier time, I spoke to Mr. Langdon and suggested to him, for example, that in terms of structuring the committee, if we were going to be involved with the transportation department, they might want to have a transport person or whatever.

This is just food for thought but it seems to me that we might look to have a subcommittee that would include people who are not necessarily regular members of the finance committee. In the case of agriculture, he said they would perhaps have one member per party, which would make, say, three members added to whichever other members were on there.

What that might mean is that you could have a committee with x members plus, say, three members. Those three members, depending on what the topic was at the time, might change. If you were going to go to Saskatchewan and deal with farm groups, or if you were going to go to Vancouver and deal with transportation groups or whatever it is, you might have some of those people. I just cast that out. I have not thought of any structure at all, but it was mentioned to me by the chairman of the agriculture committee in Question Period today. I pass that along for people to keep in mind because they will be seeking to be involved.

Mrs. Marleau: I think that only makes sense. After all, we are studying regulations, and that includes the people from agriculture and transport. Their whole life is regulation, so they should be a part of this for sure.

The Vice-Chairman: Is there any other business?

Mr. Soetens: I would like some kind of warm feeling that step one, at least, of what I'm proposing is supportable.

 $\mbox{Mr. Dorin:}\ \mbox{I think step one is quite sensible.}\ \mbox{I think what I'll do-}$ 

Mrs. Marleau: I have some reservations about rushing—

Mr. Dorin: —is seek to find out, in the next day or two, the timing of the reference if it is going to be coming shortly. I expect that if they are going to do it, it will probably happen quickly. I don't know of any hold-up. I don't know what happened or what it takes for these things. I don't know whether they need Cabinet approval. I just don't know, but I will find out before the end of the day.

Mrs. Marleau: I would just like to see the order of reference and then speak with the minister before we actually do much of anything so we have a good idea ourselves what we are going to be doing, so if we do appoint a subcommittee we'll get the right people on it.

[Traduction]

Mme Marleau: Nous ne pouvons rien faire avant.

M. Dorin: À propos, j'aimerais ajouter une ou deux précisions. Le président du Comité de l'agriculture m'a dit aujourd'hui que des membres de son comité souhaitaient s'occuper de cette question. Le ministre de l'Agriculture leur a aussi fait part de la participation active de son ministère et dit qu'il souhaiterait que des membres de ce comité participent à l'exercice.

J'avais précédemment parlé à M. Langdon et je lui avais dit que si nous nous occupions du ministère des Transports, il serait peut-être bon d'avoir quelqu'un des Transports au comité.

Ce sont simplement des idées en vrac, mais je pense que nous pourrions envisager de faire participer à ce comité des gens qui ne sont pas nécessairement des membres habituels du Comité des finances. Dans le cas de l'agriculture, il m'a dit qu'il pourrait y avoir un représentant par parti, ce qui rajouterait trois personnes.

On pourrait donc avoir un comité composé de tant de membres, plus trois par exemple. Suivant le sujet étudié, ces membres pourraient changer. Selon qu'on irait en Saskatchewan discuter avec des groupes d'agriculteurs ou à Vancouver rencontrer des gens du secteur des transports, ce ne serait pas les mêmes personnes. Je lance simplement ces idées. Je n'ai pas vraiment réfléchi à une structure particulière; je vous signale simplement quelque chose qui m'a été suggéré par le président du Comité de l'agriculture pendant la période des questions tout à l'heure. Je vous signale simplement cela, car on va chercher à obtenir cette participation.

Mme Marleau: C'est parfaitement logique. Après tout, nous examinons des règlements, et cela concerne les gens de l'Agriculture et des Transports. Ils passent leur existence entière dans les règlements, et ils devraient donc légitimement avoir leur place.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Soetens: J'aimerais au moins avoir l'impression que la première étape que je propose est acceptable.

M. Dorin: Je crois qu'elle est parfaitement raisonnable. Je pense que je vais. . .

Mme Marleau: Il ne faudrait pas précipiter. . .

M. Dorin: ... essayer de savoir d'ici à demain ou aprèsdemain si nous aurons rapidement ce renvoi. Je pense que cela ne devrait pas traîner; je ne vois pas de raison pour cela. Je ne sais pas ce qui s'est passé ni ce que cela implique. Je ne sais pas s'il faut une approbation du Cabinet. Je vais essayer de me renseigner d'ici à ce soir.

Mme Marleau: J'aimerais bien voir cet ordre de renvoi et pouvoir en parler avec le ministre avant d'aller beaucoup plus loin, pour savoir exactement où nous mettons les pieds et choisir les bonnes personnes si nous devons nommer un sous-comité.

1600

Finance

The Vice-Chairman: If we are referring to what Mr. Soetens was proposing, plus naturally the fact that you are going to have to put people on, Mr. Dorin, and as you said, you are probably going to have to consider members who are not regular members of the finance committee on that subcommittee.

I feel what Mr. Soetens, even with your comment, Mrs. Marleau. . . Sure, it's a structure that makes sense and we could certainly think as of today that it could be one way we can go with. For the rest, let's see exactly where we're going to go.

Mrs. Marleau: I have a little bit of a problem with the seven people. In the budget it says we're going to hire seven consultants. Are you saying you're going to pick those seven consultants and have them brought in and say, well, maybe if we like what you say, then this is it?

Mr. Soetens: No, no.

Mrs. Marleau: It just seems strange that your number seven comes up, exactly the number of consultants that is in the budget.

Mr. Soetens: That's just coincidental. As we did on the GST—we had, I think, one or two people who basically were with us for the whole program, and then we brought in others for specific areas—I believe that's the way this would probably function.

Whether it's seven or five or two, there are a number of people on the list that has been circulated, many of whom are located right here in Ottawa. So it would not be my idea to necessarily restrict it. I don't think we could have 35 people at the meeting, but it seems to me we could take a cross-section of those people who are-

Mrs. Marleau: Aren't you actually considering hiring these people and you would have them-

Mr. Soetens: No, no, they're here. . . One or two of them may require that we pay their travel expenses to Ottawa, but it seems to me for that one day, they may simply be here, shall we say, gratis?

Mr. Dorin: There's no guarantee these people necessarily want to be hired or are available. So you can't make that assumption.

Mrs. Marleau: That's right. Well, I'm very uncomfortable with the number seven that has been thrown out. Yes, we'll have a conference with seven experts, you know?

Mr. Soetens: Let's say there's a list there, and we would—

Mrs. Marleau: The list is much longer than seven.

Mr. Soetens: Oh, sure it is, and I don't think we'll invite. . . But I guess what I'm saying is that we bring a number in and they will not be paid, short of maybe transportation costs. We want their input for a day, just like we would get input from witnesses here.

[Translation]

Le vice-président: D'après ce qu'a proposé M. Soetens, sans parler du fait qu'il faudra désigner des membres, monsieur Dorin, comme vous l'avez dit, il va falloir probablement nommer comme membres de ce sous-comité des personnes qui ne font pas partie du Comité des finances.

Malgré ce que vous avez dit, madame Marleau, je comprends ce que M. Soetens. . . Il est vrai que la structure paraît logique et que l'on peut très bien envisager cette façon de procéder dès aujourd'hui. Pour le reste, voyons exactement ce que nous allons

Mme Marleau: J'ai un petit problème avec les sept personnes. Le budget précise que nous devons engager sept expertsconseils. Est-ce que vous croyez que nous allons choisir ces sept experts-conseils en les faisant venir ici et en leur disant que nous allons les garder s'ils nous font bonne impression?

M. Soetens: Non, non.

Mme Marleau: Il est étrange que le chiffre de sept personnes que vous avez avancé soit exactement le même que le nombre d'experts-conseils prévu dans le budget.

M. Soetens: C'est une simple coïncidence. Nous allons probablement procéder de la même manière que pour la TPS... Je crois que nous avions une ou deux personnes en permanence avec nous et que nous avons fait appel de temps à autre à des spécialistes de certains domaines.

Peu importe que nous décidions de retenir sept, cinq ou deux personnes, la liste qui a été distribuée présente un certain nombre de personnes, dont beaucoup sont d'Ottawa. Par conséquent, je n'ai pas nécessairement l'intention de réduire cette liste. Je n'envisage pas de faire des réunions à 35 personnes, mais il me semble qu'on pourrait inviter un éventail de ces spécialistes...

Mme Marleau: Est-ce que vous envisagez d'engager ces personnes afin de pouvoir...

M. Soetens: Pas du tout... Une ou deux de ces personnes nous demanderont peut-être une indemnité de déplacement, mais il me semble qu'ils pourraient venir témoigner, disons, gratuitement, pendant une journée.

M. Dorin: Vous ne pouvez pas faire une telle supposition, car rien ne garantit que ces experts-conseils seront disponibles ou qu'ils accepteront même d'être engagés.

Mme Marleau: C'est vrai. Je n'aime pas du tout le chiffre de sept qui a été proposé. Vous imaginez une conférence avec sept experts?

M. Soetens: Disons que nous avons une liste d'expertsconseils que nous pouvons consulter...

Mme Marleau: Il y a bien plus de sept personnes sur cette liste.

M. Soetens: Certes, mais je ne pense pas que nous les inviterons tous... Je propose tout simplement de convoquer un certain nombre de ces experts en ne leur versant aucune autre rémunération que les indemnités de déplacement. Nous souhaitons tout simplement les faire témoigner pendant une journée, comme nous le faisons avec les autres témoins.

Following that, we set the program, which may in fact include hiring some of those people. In my mind, if we are seriously considering one or two of them, I'd like to hear what they have to say. All I know about them is what appears on a piece of paper, which may or may not be appropriate.

The Vice-Chairman: But that decision will come later, naturally. After all, the subcommittee knows those people and we—

Mrs. Marleau: I would agree to perhaps issuing an invitation after we get the order of reference to all of the people on that list and those who wish to come. It's an open invitation to anyone who is interested, rather than picking and choosing—well, I like this guy, I'll invite him. We have a list of people. A number of them may not be available, may not be able to come, but let's be very open about this.

 $\mathbf{Mr.\ Soetens:}\ \mathbf{But}\ \mathbf{if}\ \mathbf{you're}\ \mathbf{going}\ \mathbf{to}\ \mathbf{have}\ \mathbf{30}\ \mathbf{people}\ \mathbf{come},\ \mathbf{the}\ \mathbf{idea}\ \mathbf{is}\ \mathbf{to}-$ 

Mrs. Marleau: My problem is, who picks? We have to have the best here.

Mr. Soetens: I guess ultimately it is, as it is always, that the members of the committee who will choose.

Mrs. Marleau: Normally we interview people and do a little bit more than have them in on a conference.

Mr. Soetens: And I guess I'm cheating the system by saying, a bunch of you come to Ottawa, your interview may not be in fact a specific one but your participation in this conference will influence the committee members who are ultimately—

Mrs. Marleau: It's not a very good way of operating. If you're thinking of hiring people, I think you give everyone—

**Mr. Soetens:** But they all know we're going to be hiring staff. Any person at all will know we're looking for some additional people.

Mrs. Marleau: Really, let's be fair about this. I don't know any of the people who are on that list—

Mr. Soetens: And I don't either. That's why I—

Mrs. Marleau: -so there's no problem there.

The Vice-Chairman: So with the members of the committee, at one point we're going to go through the list. We'll see which persons are known and which are not—

Mrs. Marleau: That's right. We can't just-

Mr. Soetens: I'm presuming it will be the subcommittee who will come to this committee and say, these are the people we want to hire.

The Vice-Chairman: I am talking about the subcommittee.

Mrs. Marleau: We don't even have a subcommittee formed yet for that.

[Traduction]

Par la suite, nous mettrons sur pied le programme, ce qui nous amènera peut-être à engager certaines de ces personnes. Si nous envisageons sérieusement de retenir les services d'une ou deux de ces personnes, j'aimerais vraiment savoir ce qu'elles peuvent nous apporter. Tout ce que je sais de ces experts-conseils, ce sont les indications plus ou moins justes qui figurent sur une liste.

Le vice-président: Bien entendu, cette décision sera prise ultérieurement. Après tout, le sous-comité connaît ces personnes, et nous...

Mme Marleau: Je serais peut-être d'accord, une fois que nous aurons reçu l'ordre de renvoi, pour inviter toutes les personnes qui figurent sur cette liste. Ce serait une invitation lancée à toutes les personnes intéressées, sans aucune sélection au préalable. Nous avons une liste de personnes. Certaines d'entre elles ne seront peut-être pas disponibles, ne pourront peut-être pas venir, mais invitons tout le monde.

**M.** Soetens: Mais vous n'allez tout de même pas inviter trente personnes. . .

Mme Marleau: Mon problème, c'est de savoir qui choisira. Le comité doit entendre les meilleurs experts.

M. Soetens: Comme d'habitude, je crois que ce sont les membres du comité qui choisiront.

Mme Marleau: Normalement, nous interrogeons les gens, et nous ne nous contentons pas de les inviter à une réunion générale.

M. Soetens: Je suppose que j'enfreins la règle en demandant à certaines de ces personnes de venir à Ottawa et en leur disant que l'entrevue ne sera pas nécessairement technique, mais que leur participation influencera les membres du comité qui choisiront...

**Mme Marleau:** Ce n'est pas une très bonne façon de fonctionner. Si vous envisagez d'embaucher des experts, je pense qu'il faut donner sa chance à chacun...

M. Soetens: Mais ils savent tous que nous allons engager du personnel. N'importe qui sait que nous recherchons des membres supplémentaires.

**Mme Marleau:** Parlons franchement. Je ne connais aucune des personnes qui figurent sur cette liste. . .

M. Soetens: Moi non plus; c'est pourquoi. . .

Mme Marleau: . . . par conséquent, il n'y a pas de problème.

Le vice-président: À un moment donné, nous allons passer la liste en revue avec les membres du comité. Nous allons vérifier quels sont les experts connus et ceux qui ne le sont pas. . .

Mme Marleau: Très bien. Nous ne pouvons pas simplement...

M. Soetens: Je suppose que ce sont les membres du sous-comité qui indiqueront au comité quelles sont les personnes qu'ils veulent engager.

Le vice-président: Je parlais des membres du sous-comité.

Mme Marleau: Mais le sous-comité n'a pas encore été constitué.

Mr. Soetens: I know. But our target is to report by the end of September. This is the end of March, and all I'm saying is, while we dilly-dally around trying to decide whether we have a reference and whether we have a program, there are some things that we know have to be done, so let's not waste valuable time.

• 1605

Mrs. Marleau: I think we had best wait until we get the order of reference and then we'll get going on it.

The Vice-Chairman: Everybody is satisfied with what has been said? In principle, I feel, everybody agrees, but naturally now we have to come down to the end of it with the order of reference, putting everything off.

Is there any other business? Since there is none, we will adjourn to the call of the chair.

[Translation]

M. Soetens: Je sais. Nous prévoyons de présenter notre rapport à la fin du mois de septembre. Nous sommes à la fin de mars, et pendant que nous discutons pour savoir si nous avons un ordre de renvoi et un programme, il y a des choses que nous devons faire sans perdre plus de temps.

Mme Marleau: À mon avis, nous devrions attendre l'ordre de renvoi, après quoi nous nous mettrons à la tâche.

Le vice-président: Tout le monde est satisfait de la discussion? J'ai l'impression que tous sont d'accord pour que nous attendions que l'ordre de renvoi nous soit donné.

Y a-t-il d'autres questions? Puisqu'il n'y en a pas, la séance est levée.



# MAIL > POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

K1A 0S9 Ottawa

If undelivered, return COVER ONLY to: Canada Communication Group — Publishing 45 Sacré-Coeur Boulevard, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison, retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à: Groupe Communication Canada — Édition 45 boulevard Sacré-Coeur, Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

# WITNESSES

From the Department of Finance:

Rae Tallin, General Counsel, Legislation Branch; Peter DeVries, Director, Fiscal Policy Division.

# **TÉMOINS**

Du ministère des Finances:

Rae Tallin, avocat général, Direction de la législation; Peter DeVries, directeur, Division de la politique fiscale.





